

00781

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

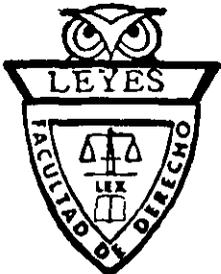


FACULTAD DE DERECHO
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

"LA SUPLENCIA DE LA DEFENSA DEFICIENTE
EN MATERIA FISCAL FEDERAL"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
DOCTOR EN DERECHO
PRESENTA EL
LIC. RUBEN SANCHEZ ORTEGA



TUTOR: DR. GONZALO M. ARMIENTA CALDERON

FEBRERO, 2000



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.

RESUMEN DE TESIS EN INGLES

“LA SUPLENCIA DE LA DEFENSA DEFICIENTE EN MATERIA FISCAL FEDERAL”

The suplencia de la queja deficiente is an own legal institution that was born for the protection of the judgement, whose spirit bases in the proscription of the excessive legal requisitions for the formulation of the guarantees demand, to the time that constitutes an exception at the beginning of strict right and that is applied compulsorily by the protection court to amend or fill the lack of the requisitions demanded to the particular to be defended of an act of authority. Said phenomenon has experimented an evolution such benefits have permeated in the fiscal judgements that is processing before the fiscal court of the federation, as well as within administrative procedure, to be interposed the repeal resource on the part of the government, appear the suplencia de la defensa deficiente, to benefit of the defensless particulars.

From first of January of 1996 came into effect, into fiscal judgements that is processing in addition of the articule 238 of theCodigo Fiscal de la Federacion, that order the fiscal court of the federation to defend in direct way the incompetence of the authorities to dictate the contested resolution and the total absence of foundation or motivation in such resolution.

In the second paragraph, of articule 132 of theCodigo Fiscal de la Federacion, is consecrated the consistent ruled faculty in which within administrative procedure, the authority will be able to revoke the appealed acts when warn a manifest illegality and damages will insufficient.

Título de la tesis:

"LA SUPLENCIA DE LA DEFENSA DEFICIENTE EN MATERIA
FISCAL FEDERAL"

Grado y nombre del tutor o director de tesis:

Doctor en Derecho GONZALO M. ARMIENTA CALDERON

Institución de adscripción del tutor o director de tesis:

Secretario de Gobierno del Estado de Sinaloa

Resumen de la tesis: (Favor de escribir el resumen de su tesis a máquina, como máximo en 25 rengiones a un espacio, sin salir de la extensión de este cuadro.)

La suplencia de la queja deficiente es una institución jurídica que nació en el juicio de amparo y cuyo espíritu radica en la -- proscripción de los excesivos tecnicismos legales exigidos para la formulación de una demanda de garantías, al tiempo que constituye una excepción al principio de estricto derecho, la cual se aplica obligatoriamente por los Tribunales de Amparo para corregir y colmar la carencia de los requisitos que rigurosamente son exigidos a los particulares para defenderse de un acto autoritario. Dicho fenómeno ha experimentado una evolución tal que sus -- bondades han permeado tanto en los juicios fiscales que se sustentan ante el Tribunal Fiscal de la Federación, como dentro del procedimiento administrativo, al interponerse el recurso de revocación por los gobernados, observándose la suplencia de la defensa deficiente, en favor de los particulares indefensos. A partir del 1o. de enero de 1996 entró en vigor, dentro del proceso contencioso administrativo una adición al artículo 238 del -- Código Fiscal de la Federación que dispone que las Salas del Tribunal Fiscal podrán hacer valer de oficio la incompetencia de la autoridad que dictó la resolución impugnada y la ausencia total -- de fundamentación o motivación de ésta. En el segundo párrafo del artículo 132 del citado Código Fiscal -- se consagra la facultad reglada dentro del procedimiento administrativo, para que la autoridad revoque actos recurridos cuando advierta una ilegalidad y los agravios sean insuficientes.

LOS DATOS ASENTADOS EN ESTE DOCUMENTO CONCUERDAN FIELMENTE CON LOS REALES Y QUEDO ENTERADO QUE, EN CASO DE CUALQUIER DISCREPANCIA, QUEDARÁ SUSPENDIDO EL TRÁMITE DEL EXAMEN

Fecha de solicitud: 15 de febrero de 2000



Firma del alumno

Acompaño los siguientes documentos:

- Nombramiento del jurado del examen de grado
- Aprobación del trabajo escrito por cada miembro del jurado
- Copia de la última revisión de estudios
- Comprobante de pago de derechos por registro del grado

Biblioteca del Plantel

Biblioteca Central

Entrega ejemplares de tesis

A mis padres y a mis hermanos

1980

*Sentencia que no se cumple
es justicia que no se imparte*

Dr. Gonzalo M. Armienta Calderón

LA SUPLENCIA DE LA DEFENSA DEFICIENTE EN MATERIA FISCAL FEDERAL

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	I

CAPÍTULO PRIMERO

EL SISTEMA JURÍDICO FISCAL MEXICANO

1.1. El Estado mexicano.....	4
1.1.1. El Estado y su sujeción al Derecho.....	8
1.1.2. La división de poderes y los tres niveles de gobierno.....	11
1.1.2.1. Facultades extraordinarias del titular del Poder Ejecutivo Federal.....	12
1.1.3. El Estado de Derecho.....	17
1.2. El sistema fiscal federal.....	19
1.2.1. El fisco federal.....	21
1.2.1.1. Las cargas tributarias.....	24
1.2.2. Distribución de las facultades impositivas.....	25
1.2.2.1. La potestad jurídica tributaria del Congreso de la Unión.....	26
1.2.2.2. El poder tributario local.....	30
1.2.2.3. La ausencia de potestad jurídica tributaria en los municipios...	32
1.3. Conclusiones.....	34

CAPÍTULO SEGUNDO

LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES DE LOS ACTOS DE LAS AUTORIDADES EN MATERIA FISCAL FEDERAL

2.1. El principio de legalidad en materia tributaria.....	39
2.2. La garantía de proporcionalidad y equidad.....	43
2.3. El principio del destino de las contribuciones.....	48
2.3.1. Los gastos públicos.....	49
2.4. El principio de igualdad en materia tributaria.....	54
2.4.1. La igualdad y la generalidad.....	56
2.4.2. Las leyes privativas.....	57
2.5. El principio de irretroactividad de las leyes.....	58
2.6. La garantía de audiencia.....	62
2.6.1. Obligación del Poder Legislativo de consagrar la garantía de audiencia en las leyes.....	64
2.7. La garantía de petición y la negativa ficta.....	66
2.8. El principio de no confiscación de bienes.....	72
2.9. La garantía de seguridad jurídica.....	76
2.9. Conclusiones.....	79

CAPÍTULO TERCERO

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

3.1. Los actos administrativos.....	85
-------------------------------------	----

3.1.1. Los elementos del acto administrativo y sus efectos.....	88
3.1.1.1. La competencia.....	91
3.1.1.2. La fundamentación legal de la competencia debe constar en el acto de la autoridad.....	94
3.1.1.3. La incompetencia de origen.....	97
3.1.2. Los vicios y la nulidad de los actos administrativos.....	101
3.1.3. La extinción de los actos administrativos.....	103
3.2. Los conflictos jurídicos entre el fisco federal y los particulares.....	107
3.2.1. Los recursos administrativos.....	109
3.2.2. La ilegalidad en el procedimiento administrativo.....	114
3.2.3. La suplencia de la defensa deficiente en el procedimiento administrativo.....	120
3.3. Conclusiones.....	131

CAPÍTULO CUARTO

EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

4.1. La función jurisdiccional.....	137
4.1.1. Los tribunales administrativos.....	145
4.2. El Tribunal Fiscal de la Federación.....	150
4.3. El juicio fiscal.....	159
4.4. Las cuestiones que pueden plantearse en el proceso contencioso administrativo.....	165
4.5. La suplencia de la defensa deficiente en el proceso contencioso administrativo.....	170
4.6. Conclusiones.....	182

CAPÍTULO QUINTO

LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA FISCAL FEDERAL

5.1. El juicio de Amparo.....	188
5.2. Los principios fundamentales que rigen el juicio de Amparo.....	192
5.2.1. El principio de instancia de parte agraviada.....	193
5.2.2. El principio del agravio personal y directo.....	196
5.2.3. El principio de relatividad de las sentencias.....	199
5.2.4. El principio de definitividad.....	202
5.2.5. El principio de la procedencia del juicio de amparo.....	204
5.2.6. El principio de estricto derecho.....	206
5.3. La suplencia de la queja deficiente.....	216
5.3.1. La suplencia de la queja deficiente en materia fiscal federal.....	233
5.3.2. Propuestas de modificación a la figura de la suplencia de la queja deficiente.....	243
5.4. La suspensión en el juicio de Amparo.....	282
5.4.1. La apariencia del buen derecho.....	287
5.5. Las sentencias en el juicio de Amparo.....	291
5.6. Conclusiones.....	296
CONCLUSIONES GENERALES.....	300
FUENTES CONSULTADAS.....	307

INTRODUCCIÓN

Nuestra sociedad se torna cada vez más compleja. Los vertiginosos cambios políticos, económicos y culturales que vivimos a diario nos afectan a todos, principalmente a los grupos sociales cuya situación precaria los hace más vulnerables.

Los problemas jurídicos que se suscitan cotidianamente y que llegan a ser del conocimiento de los tribunales y de la opinión pública, muestran que las personas que sufren más vejaciones son aquellas que se encuentran desamparadas o en desventaja frente a sus victimarios.

En la práctica profesional, los que ejercemos la abogacía sabemos que los juzgadores que aplican el Derecho, al resolver una controversia jurídica, se encuentran maniatados para impartir justicia, ya que la verdad formal resultante de lo expuesto y probado por las partes en un juicio ha prevalecido sobre la verdad real.

Este problema se acentúa gravemente cuando las autoridades públicas cometen atropellos en contra de los sectores débiles de la población mexicana, pues aunque a éstos les asista la verdad y el derecho podrían perder un juicio si no son defendidos oportuna y adecuadamente, lo cual empeora por el hecho de que no están en condiciones de pagar los honorarios de un experto en Derecho que los defienda.

Consciente de esta paradójica realidad, nació este trabajo con el objetivo primordial de emprender una seria investigación sobre una noble figura jurídica que contrarresta la exigencia de rigurosas formalidades y

excesivos tecnicismos para la defensa de los grupos sociales endebles, que es conocida como la suplencia de la queja deficiente, enfocando este estudio especialmente al ámbito de la materia fiscal federal.

Este trabajo pretende responder si la suplencia es imprescindible para que las autoridades competentes estén en aptitud de administrar una verdadera justicia fiscal.

Se parte de la afirmación de que la institución jurídica de la suplencia de la defensa deficiente, en favor de los grupos sociales débiles, es un presupuesto inexorable para que los órganos jurisdiccionales puedan impartir una auténtica justicia fiscal, en los asuntos que son de su competencia, logrando que impere la verdad real sobre la formal.

También, se asevera que en el sistema jurídico fiscal mexicano, la figura jurídica de la suplencia ha derramado sus bondades no solo en los diversos órdenes jurisdiccionales, sino también en los recursos que se promueven ante las autoridades fiscales, con un espíritu eminentemente tuitivo en beneficio de las personas que pertenecen a los grupos de la sociedad más desvalidos, para lograr una cabal administración de justicia.

La metodología empleada para comprobar las hipótesis de la investigación planteadas, está basada en la aplicación de las diversas etapas del método científico, además de que nos hemos auxiliado de técnicas de investigación documental, apoyándonos también en diferentes herramientas metodológicas, entre las que destacan el examen histórico, el deductivo e inductivo, el analógico, el estudio comparativo y el análisis crítico y propositivo.

El presente trabajo de investigación consta de cinco capítulos y un apartado de conclusiones generales, que se encuentran estructurados y realizados de acuerdo con lo que se relata en los párrafos siguientes.

Iniciamos con el primer capítulo denominado el sistema fiscal mexicano, cuya estructura y contenido nos proporciona los conceptos elementales que son el punto de partida de este trabajo y que han sido expuestos de manera compendiosa, desarrollando diversas nociones tales como la materia fiscal, el orden federal y el Estado de derecho.

El segundo de los capítulos versa sobre los principios y las garantías constitucionales que establecen los límites dentro de los cuales puede llevarse a cabo la emisión de actos por parte de las autoridades, en materia fiscal federal, siendo propiamente el marco constitucional al que deben ajustarse las actuaciones desplegadas por los órganos del Estado.

En el tercero de los capítulos iniciamos el estudio de la llamada fase oficiosa, en donde ya se observan algunos visos incipientes del fenómeno de la suplencia de la defensa deficiente en el procedimiento administrativo, que se hacen patentes al momento en que la autoridad fiscal resuelve los recursos de revocación instituidos en favor de los gobernados.

En esta parte de la investigación se corroboran los planteamientos fundamentales, consistentes en que la suplencia desborda sus beneficios en favor de los administrados, en materia fiscal federal, al consagrar la facultad reglada relativa a la aplicación de la consabida institución, cuando ha sido interpuesto un recurso administrativo en contra de un acto de

autoridad de esa misma naturaleza en agravio de los particulares, como parte débil de esa relación.

En el cuarto capítulo se hace énfasis en que el Tribunal Fiscal de la Federación, como órgano jurisdiccional al que le ha sido encomendada la función de impartir justicia administrativa, está en aptitud de hacer valer de oficio dentro del *procedimiento contencioso administrativo*, en el momento de pronunciar su sentencia, las causales de ilegalidad siguientes: 1. La incompetencia de la autoridad administrativa para dictar la resolución impugnada; y 2. La ausencia total de fundamentación o motivación de esta última.

En este capítulo, también se confirman planteamientos medulares de la presente investigación, en razón de que ha comenzado a percibirse que la figura jurídica de la suplencia de la defensa deficiente inexorablemente propenderá a derramar sus bondades en beneficio de los particulares demandantes que promuevan un juicio fiscal, no sólo en lo que respecta a los conceptos de impugnación, sino también en lo concerniente a los aspectos fácticos y probatorios, dentro de esta etapa jurisdiccional.

El quinto capítulo constituye la parte vertebral del presente trabajo de investigación; en él se hace un examen exhaustivo del fenómeno jurídico de la suplencia de la queja deficiente, desde su origen hasta nuestros días, con el propósito de que quien lo tenga en sus manos pueda conocer no sólo sus antecedentes y su desarrollo, sino también su evolución y sus tendencias, así como las propuestas que, a nuestro entender, harían más eficaz la figura cuyo estudio nos ocupa.

En dicho capítulo han sido expuestos los aspectos más relevantes de esta generosa institución y se invocan criterios autorizados de los estudiosos de la materia, con el propósito de desentrañar el espíritu que *anima a este fenómeno jurídico*.

Asimismo, se constata que la suplencia de la queja deficiente opera exclusivamente en beneficio de los gobernados, sean personas físicas o jurídico-colectivas, que se encuentran en franca desventaja frente a su contraparte –en materia fiscal encarnada por la autoridad–, esparciendo su manto protector no sólo en lo que atañe a la deficiencia de los conceptos de violación en la queja o de los agravios del recurso en amparo, sino también respecto de los aspectos fácticos o de exposiciones y, en algunos casos plenamente identificados, hasta los aspectos probatorios inherentes a la substanciación de los juicios de amparo, para dar paso a una verdadera administración de justicia fiscal.

En el apartado de conclusiones generales han sido plasmados los resultados esenciales de este trabajo, una vez realizado el desarrollo integral del mismo, para culminar de esta manera con la investigación.

Finalmente, abrigamos la esperanza de que este estudio contribuya a generar nuevos conocimientos que, confrontados con la realidad, sirvan como aportación científica a la impartición de justicia.

El autor

CAPÍTULO PRIMERO

EL SISTEMA JURÍDICO FISCAL MEXICANO

CAPÍTULO PRIMERO

EL SISTEMA JURÍDICO FISCAL MEXICANO

Sumario: 1.1. El Estado mexicano. 1.1.1. El Estado y su sujeción al Derecho. 1.1.2. La división de poderes y los tres niveles de gobierno. 1.1.2.1. Facultades extraordinarias del titular del Poder Ejecutivo Federal. 1.1.3. El Estado de Derecho. 1.2. El sistema fiscal federal. 1.2.1. El fisco federal. 1.2.1.1. Las cargas tributarias. 1.2.2. Distribución de las facultades impositivas. 1.2.2.1. La potestad jurídica tributaria del Congreso de la Unión. 1.2.2.2. El poder tributario local. 1.2.2.3. La ausencia de potestad jurídica tributaria en los municipios. 1.3. Conclusiones.

Nuestra Carta Magna establece la estructura y las facultades de los órganos que conforman al Estado y consagra los derechos subjetivos públicos de los gobernados; por lo que, los preceptos contenidos en ella deben interpretarse *armónicamente* pues, por su naturaleza, no pueden ser inconstitucionales entre sí.

El orden jurídico garantiza la convivencia social y el desarrollo de los seres humanos, fortaleciendo las instituciones públicas y privadas en la medida en que sea congruente con la realidad imperante; de ahí que, es necesario contar con leyes que regulen apropiadamente la conducta de los hombres, para que éstos subsistan y desarrollen sus capacidades, dentro de un ámbito en el que exista seguridad brindada por el Derecho y el Estado.

La forma de Estado adoptada por nuestro país es la de una Federación, de conformidad con lo establecido en el artículo 40 la Constitución Política Federal, que a la letra dice:

“Artículo 40. 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 pertinente subrayar que la expresión “soberanos” ha de entenderse en el sentido de que los Estados y el Distrito Federal pueden autodeterminarse a sí mismo, en tanto que todas y cada una de dichas entidades posee capacidad decisoria y se rige con autonomía, en forma diferente, dentro de sus respectivos ámbitos espaciales o territoriales, en lo tocante a su gobierno interno.

Sobre el particular, comenta el maestro Héctor González Uribe:

“En el Estado federal encontramos un territorio propio, formado por los territorios de todas las entidades federativas; una población propia, que es la del país entero... Los Estados – miembros tienen también su territorio propio, su población propia y su gobierno propio, así como su legislación específica.”¹

También, es oportuno señalar que resulta obligado discernir entre la forma de gobierno y la forma de Estado adoptadas por nuestro país, siendo dable afirmar que, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 40 y 115, primer párrafo, de la Constitución Política General de la República, el Estado mexicano adoptó la forma de Estado Federal y la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

Por otra parte, el Estado mexicano, dada su organización política,

¹ González Uribe, Héctor, “Teoría Política”, Segunda edición, Editorial Porrúa, México 1977, pág. 403.

alberga en su seno tres niveles u órdenes de gobierno, a saber: el federal, el estatal o local y el municipal; de los cuales, sólo la federación, los Estados y el Distrito Federal, se encuentran investidos de potestad jurídica tributaria, que ejercen por conducto de sus órganos legislativos correspondientes, al establecer las contribuciones a cargo de las personas físicas y jurídico-colectivas, mientras que los municipios carecen de dicho poder, en tanto que la fracción IV del artículo 115 de la Ley Fundamental señala que éstos percibirán las contribuciones que las legislaturas de los Estados establezcan a su favor.

Ciertamente, la Constitución Política General de la República establece la obligación de contribuir para los gastos públicos de cada uno de los niveles de poder, según lo dispone el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna, que es del tenor siguiente:

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:
IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

Así pues, si consideramos que sólo pueden establecerse contribuciones mediante ley, y que los municipios no tienen facultades para crear leyes, no existe duda alguna de que los únicos órganos competentes para legislar en materia tributaria pertenecen a los niveles de gobierno federal y local.

1.1. El Estado mexicano.

El Estado es el ente político más importante que existe dentro de una sociedad. Su origen se remonta a los tiempos más lejanos de la historia de la humanidad, aunque el Estado moderno que conocemos en la actualidad haya sido concebido en el Renacimiento por el autor florentino Nicolás Maquiavelo², de acuerdo con lo expresado por Arnaldo Córdova, en los términos siguientes:

“Maquiavelo presidió los orígenes de la política moderna... Maquiavelo presencia el nacimiento del Estado moderno... opera en el pensamiento maquiaveliano ese gran parto que ha dado a luz la ciencia del Estado moderno... Es esta una característica que define al autor de *El príncipe* y que se expresa en la instancia maquiaveliana de la nueva política para el nuevo Estado...”³

El fenómeno estatal es un elemento imprescindible para mantener organizada a la sociedad de la que emerge y para evitar la anarquía e incluso la destrucción de la humanidad misma, empleando al Derecho para lograr tal cometido.

Desde luego, el ente estatal, para poder subsistir, necesita allegarse de los recursos económicos que le permitan mantener a sus órganos en condiciones propicias para satisfacer las funciones y los servicios públicos, siendo particularmente importante la figura de los tributos o cargas impositivas que los gobernados deben pagar al Estado, para que éste satisfaga los gastos públicos y esté en aptitud de garantizarles cabalmente el respeto de sus derechos humanos.

Al respecto, el maestro Ernesto Flores Zavala expresa:

² Cfr. Heller, Herman; *“Teoría del Estado”*, Editorial Fondo de Cultura Económica, Decimocuarta reimpresión, México, 1992, pág. 220.

³ Córdova, Arnaldo; *“Sociedad y Estado en el Mundo Moderno”*, Editorial Grijalbo, Segunda edición, México, 1977, pp. 71, 72 y 75.

“El Estado necesita actuar, porque la colectividad le exige esa actuación y para ello necesita la colaboración económica de sus miembros; el alcance de su actuación depende del pensamiento, del criterio político, jurídico y filosófico dominante en la colectividad... En conclusión, el fundamento de la obligación tributaria se encontrará en las atribuciones del Estado que requieren para su realización medios económicos...”⁴

Lo anterior nos conduce al análisis del fenómeno denominado “poder tributario”, entendido como la facultad o potestad del Estado para establecer las contribuciones que se destinarán a garantizar su propia existencia y realizar las funciones que le son inherentes.

Así lo ha manifestado el maestro Osornio Corres:

“El Estado siempre ha tenido la necesidad de obtener recursos para realizar las actividades que tiene encomendadas; su fuente principal son los patrimonios de los particulares. Dichas aportaciones han recibido el nombre de tributos, contribuciones, impuestos... Se ejerce el poder tributario cuando se determinan los derechos o situaciones que, al producirse, se traducirá en la obligación por parte de los particulares a efectuar el pago de las contribuciones.”⁵

A pesar de la íntima relación que hay entre el poder tributario y la soberanía, los criterios vertidos en torno a la naturaleza de esta última figura son disímiles y, aun cuando la mayoría de los juristas coinciden en afirmar que dicho fenómeno es un atributo propio del Estado, algunos estudiosos en la materia han expresado con propiedad que la soberanía pertenece, por su naturaleza y por su origen, al pueblo.

Sobre este particular, resulta oportuno citar lo que los maestros Quintana Valtierra y Rojas Yañez han expresado en los términos siguientes:

⁴ Flores Zavala, Ernesto; “*Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*”, Editorial Porrúa, Decimatercera edición, México, 1971, pág. 127.

⁵ Osornio Corres, Francisco Javier; “*Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México*”, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, pág. 59.

"... el fundamento del poder tributario del Estado debe buscarse en el poder e imperio que éste ostenta desde el momento de su nacimiento a la vida jurídica –a través de las instituciones político-jurídicas creadas–, en virtud de la decisión soberana del pueblo."⁶

Lo anterior se corrobora con el hecho de que el propio constituyente consagró expresamente, en los artículos 39 y 41 de nuestra Carta Magna, las premisas básicas del fenómeno de la soberanía, por considerarlas de suma importancia, redactándolas en términos claros que se conservan esencialmente, en los términos que se exponen a continuación:

"Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste... "

"Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores... "

Así, el pueblo es quien manifiesta su voluntad para constituir el Estado, quedando plasmada en la Ley Fundamental esa potestad que los órganos estatales pueden ejercer, tal como lo concibe el Dr. Luis Humberto Delgadillo, quien nos dice:

"cuando el pueblo expresa su voluntad soberana para formar el Estado, plasma en su Constitución la organización y funcionamiento de sus órganos legislativos, los cuales quedan sometidos al orden jurídico... De esta manera la fuerza del Estado se transforma en poder público, sometido al Derecho..."⁷

De lo anterior se desprende que la potestad tributaria sí es un atributo del Estado, pero que se ejerce por el poder de imperio de éste, para obtener recursos necesarios para realizar sus actividades públicas, que de no

⁶ Quintana Valtierra, Jesús y Rojas Yáñez, Jorge; "*Derecho Tributario Mexicano*", Editorial Trillas, Primera Reimpresión, México, 1991, pág. 49.

⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto; "*Principios de Derecho Tributario*", Editorial Limusa, Tercera edición. Octava reimpresión, México, 1997, pág. 45.

cumplir conducirían a su debilitamiento e inclusive a su propia desaparición.

Ello significa que dicho poder es inherente al fenómeno estatal, en tanto que lo posee desde su origen, y sólo podrá limitársele de acuerdo con el orden jurídico que prive en el Estado.

1.1.1. El Estado y su sujeción al Derecho.

Parecería paradójico aseverar que el fenómeno estatal se encuentra sujeto al imperio del orden jurídico, sin embargo, esto es un hecho que no afecta al Estado, sino que, por el contrario, lo fortalece y justifica, en virtud de que hace posible que como unidad política decisoria conserve sus características innatas, refuerce sus instituciones y se consolide tanto en su interior, como en el exterior.

Entre el Estado y el Derecho existe una verdadera interdependencia, pues el primero crea al segundo, pero este último rige a aquél y, al igual que los particulares, el Estado se encuentra sometido al orden jurídico, conforme lo ha expresado la Segunda Sala de nuestro más Alto Tribunal, al resolver lo siguiente:

“ESTADO, DEBE SUJETARSE AL IMPERIO DEL DERECHO. Si bien el estado tiene Derecho de disponer de los Recursos necesarios para la Atención de sus Funciones Públicas, esto no significa que pueda obtenerlos en otra forma que mediante la justa aplicación de las Leyes Tributarias, ya que el estado, como los Particulares, esta Sujeto al Imperio del Derecho.”⁸

Banco de Zamora, S. A. Pág. 3190. Tomo LXXII. 6 de mayo de 1942.

⁸ Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Quinta Época, Tomo LXXII, pág. 3190.

De esta manera, la indisoluble relación entre el Estado y el Derecho, redundando en el fortalecimiento recíproco de ambos fenómenos, tanto en lo exterior frente a los demás países, como en lo interior ante sus gobernados e instituciones públicas y privadas.

Sobre este particular, el maestro González Uribe expresa:

"... es un principio indiscutible y una realidad innegable que el Estado, por su esencia y por sus fines, está sometido al Derecho, tanto en el plano internacional, frente a otros Estados que tienen iguales derechos que él, como en el plano interno, frente a los individuos y grupos que viven dentro de su territorio."⁹

Por otra parte, el Derecho debe garantizar al Estado la obtención de los recursos económicos que le permitan llevar a cabo sus funciones, allegándose de ellos, de variadas formas, entre las que destaca la relativa a la imposición de los tributos, a cargo de las personas físicas y jurídico-colectivas, que deben aportar una parte de la riqueza con que cuentan, sin que ésta se destruya, atendiendo invariablemente a su capacidad contributiva.

Desde luego, esa unidad de medida conocida como capacidad contributiva, debe atender a la posibilidad o aptitud real, y de carácter económico, que tiene el obligado a contribuir para los gastos públicos, que le permita cumplir con sus obligaciones fiscales, tal como lo ha sostenido el más Alto Tribunal de nuestro país, en el criterio jurisprudencial que se cita a continuación:

"IMPUESTOS. CONCEPTO DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que el principio de proporcionalidad tributaria exigido por el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que los

⁹ González Uribe, Héctor; *op. cit.*, pág. 346.

sujetos pasivos de un tributo deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva. Lo anterior significa que para que un gravamen sea proporcional, se requiere que el objeto del tributo establecido por el Estado, guarde relación con la capacidad contributiva del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad de contribuir a los gastos públicos, potencialidad ésta que el legislador atribuye al sujeto pasivo del impuesto. Ahora bien, tomando en consideración que todos los presupuestos de hecho de los impuestos tienen una naturaleza económica en forma de una situación o de un movimiento de riqueza y que las consecuencias tributarias son medidas en función de esta riqueza, debe concluirse que es necesaria una estrecha relación entre el objeto del impuesto y la unidad de medida (capacidad contributiva) a la que se aplica la tasa de la obligación."¹⁰

Amparo en revisión 1113/95. Servitum de México, S.A. de C.V. 9 de noviembre de 1995. Unanimidad de diez votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el doce de marzo en curso, aprobó, con el número XXXI/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a doce de marzo de mil novecientos noventa y seis.

Desde luego, el Estado, como ente político y jurídico decide cuáles serán los tributos que deberán pagar los gobernados, en la inteligencia de que los recursos económicos que se obtengan de su recaudación tendrán que ser destinados única y exclusivamente a expensar el gasto público, a fin de cumplir con lo establecido en el artículo 31, fracción IV, de nuestra Carta Magna.

El jurista Rafael Bielsa afirma que "la soberanía es política antes que jurídica" y que al Estado le basta su poder de imperio para ejercer su potestad tributaria, sin necesidad de invocar a la soberanía, puesto que cuenta con los tres Poderes de la Unión, a saber: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.¹¹

¹⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, Novena Época, Tomo III, Marzo de 1996, Tesis P. XXXI/96, pág. 437.

¹¹ Cfr. Bielsa, Rafael; "Estudios de Derecho Público", Tomo I, Derecho Fiscal, Editorial De Palma, Argentina 1951, pp. 54 a 56.

Dicha potestad o poder tributario se erige como un atributo del Estado que proporciona la fuerza y elementos suficientes para crear los tributos que habrán de servir para poder llevar a cabo sus funciones y prestar los servicios públicos, acorde con lo expresado por el maestro Sergio Francisco de la Garza:

“Recibe el nombre de Poder Tributario la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas... El Estado tiene que realizar una serie de funciones y prestar una cantidad de servicios públicos que los particulares, por sí mismos, no podrían realizar ni prestar.”¹²

Asimismo, el poder tributario del Estado, a juicio del jurista Giuliani Fonrouge, tiene las características siguientes:

- a). Es abstracto, porque dicha potestad, en esencia, deriva del poder de imperio que ostenta y a la vez le otorga el derecho de aplicar los tributos;
- b). Es permanente, dado que es consustancial al Estado y deviene de su poder, de manera que el Estado siempre tendrá el poder de gravar;
- c). Es irrenunciable, ya que no puede desprenderse de ese atributo inmanente, puesto que sin él no podría subsistir; y
- d). Es indelegable, porque bajo ningún pretexto puede ser transferido o transmitido a un tercero de manera transitoria.¹³

1.1.2. La división de poderes y los tres niveles de gobierno.

En nuestro país rige el principio de la división de poderes¹⁴, consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal, y se ha dotado al

¹² De la Garza, Sergio Francisco; *"Derecho Financiero Mexicano"*, Editorial Porrúa, Decimoséptima edición, México, 1992, pp. 193 y 194.

¹³ Giuliani Fonrouge, Carlos M.; *"Derecho Financiero"*, Editorial Depalma, Quinta edición, Volumen I, Argentina, 1993, pp. 300 a 303.

¹⁴ Cfr. Comentarios del maestro J. Jesús Orozco Henríquez acerca del artículo 49 de la Carta Magna. *"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, Undécima edición, Tomo I, México, 1997, pp. 560 a 593.

Poder Legislativo de “potestad tributaria”, facultándolo en forma exclusiva para establecer contribuciones mediante ley, acorde con los principios jurídicos fundamentales de nuestro Estado de Derecho.

Respecto a la época en que se hace patente el uso de la facultad para establecer contribuciones, hay consenso en el sentido de considerar que “el momento en que se presenta el ejercicio del Poder Tributario es aquel en que el Estado, actuando con base en su poder de imperio y, de manera general, siempre de acuerdo y mediante leyes expedidas previamente por el Poder Legislativo, determina cuáles son los hechos o situaciones que, al producirse en la realidad, harán que los particulares se encuentren en la obligación de efectuar el pago de las contribuciones.”¹⁵

Ciertamente, el poder tributario, que ha recibido diversas denominaciones tales como “poder fiscal”, “potestad tributaria”, “poder de imposición” o “potestad impositiva”¹⁶, es un atributo del Estado para “establecer de manera general la obligación de contribuir a los gastos públicos”¹⁷ que se ejerce por el Poder Legislativo Federal, encarnado por el Congreso de la Unión, o por las legislaturas locales de cada una de las entidades federativas, así como también por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pero no por los municipios, pues estos últimos no tienen facultades para establecer contribuciones.

Así, en todo Estado moderno, que se rige por el Derecho y se respeta el sistema de la división de poderes, se otorga poder tributario de manera

¹⁵ Quintana Valtierra, Jesús y Rojas Yáñez, Jorge; *op. cit.*, pág. 50.

¹⁶ Cfr. De la Garza, Sergio Francisco; *op. cit.*, pág. 195.

¹⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto; *op. cit.*, pág. 45.

exclusiva al Poder Legislativo, para que lo ejerza tanto en el orden federal, como en el fuero local, y expida leyes que establezcan las contribuciones.

1.1.2.1. Facultades extraordinarias del titular del Poder Ejecutivo Federal.

El titular del Poder Ejecutivo Federal únicamente goza de la potestad reglamentaria en materia de tributación, pues no tiene atribuciones para “legislar” en materia de contribuciones, salvo las excepciones contenidas en los numerales 29 y 131, segundo párrafo, de la Carta Magna, que contemplan el llamado “decreto ley” y el “decreto delegado”, respectivamente, y que constituyen casos de excepción al principio de la división de poderes, conocidas como *facultades extraordinarias del Poder Ejecutivo*, y que son de carácter legislativo.

En efecto, en el artículo 29 constitucional se establece el régimen de suspensión de garantías o de estado de sitio, con el carácter de régimen de excepción, siendo que históricamente desde la expedición de la Constitución de Cádiz, en su artículo 308, se estableció dicha figura en forma tibia respecto del arresto de delincuentes, sin permitir la delegación de funciones, y en la Constitución de 1824 no se aceptaron tales medidas de excepción¹⁸.

No fue sino hasta la Constitución Federal de 1857, en su artículo 29, en el que se aceptó tanto la suspensión de garantías, como el principio de las *facultades extraordinarias*, que rigen en nuestra Constitución de 1917,

¹⁸ Cfr. Comentarios de Jorge Madrazo sobre el artículo 29 de la Carta Magna. “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, Undécima edición, Tomo I, México, 1992, pág. 136.

con la única diferencia de que en la primera de las mencionadas no se podían suspender las garantías que aseguran la vida del hombre, mientras que en la Constitución Política Federal vigente sí es factible la suspensión de todas ellas, para poder hacer frente a la situación de emergencia y así garantizar la seguridad de la propia sociedad, debiendo destacarse la única reforma sufrida por el numeral 29 de la Constitución de 1917, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de abril de 1981, substituyendo la terminología “consejo de ministros”, por la de servidores públicos que tienen intervención en el acuerdo del Presidente de la República para solicitar al Congreso de la Unión la suspensión de garantías¹⁹.

El llamado decreto-ley es una fuente formal del Derecho Fiscal, bajo un régimen de excepción que reclama la implementación de medidas tendientes a la solución inmediata del estado de emergencia, alejándose de los procedimientos ordinarios de expedición y aplicación de las leyes, pues la historia de nuestro país registra como único caso, en que se ha decretado la suspensión de garantías individuales, el de fecha 2 de junio de 1942, en que por acuerdo del Consejo de Ministros o gabinete presidencial se suspendió la vigencia de las mismas, al ser ejercida dicha facultad extraordinaria por el titular del Poder Ejecutivo Federal.

Es oportuno citar lo expresado por el maestro Adolfo Arrijo Vizcaino, sobre esta cuestión:

“... el estado de emergencia o de suspensión de garantías, ocasiona la transferencia temporal al Presidente de la República de las funciones

¹⁹ *Ibidem*, Pág. 137.

legislativas que en épocas normales constituyen una potestad exclusiva del Congreso Federal.”²⁰

Igualmente, en armonía con el precitado numeral 29, el artículo 49 de la propia Carta Magna prevé la posibilidad de que el Congreso de la Unión delegue, en favor del titular del Poder Ejecutivo Federal, facultades legislativas para hacer frente a la emergencia, en los términos siguientes:

“Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29.

En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

Por su parte, el artículo 131 constitucional, en su segundo párrafo, contempla el llamado “decreto delegado”, pues prevé la expedición de leyes que tienen su origen en las facultades que el Congreso General le otorga al Ejecutivo Federal, que literalmente establece lo siguiente:

“Artículo 131. ...

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 cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.”

Es entendible que dicha facultad extraordinaria se ejerza por el Ejecutivo Federal para encarar rápidamente los problemas que afecten al

²⁰ Arrijoa Vizcaino, Adolfo; “*Derecho Fiscal*”, Editorial Themis, Séptima edición, México, 1991, pág. 58.

país, en razón de que, al estar en contacto sus diversos órganos con la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, cuenta con un panorama más confiable para determinar que mercancías pueden o no importarse, pagar o no pagar impuestos al comercio exterior, y sopesar la urgencia de regular a través de estas medidas el comercio exterior, la economía o cualquier otro aspecto en bien de nuestro país, en la inteligencia de que cada año el Congreso de la Unión calificará el uso de la facultad otorgada durante el año inmediato anterior, en la Ley de Ingresos de la Federación.

Sobre el particular, el jurista Don Felipe Tena Ramírez expresa:

“...las disposiciones legislativas emitidas por el Ejecutivo con fundamento en el mismo [artículo 131 Constitucional], son leyes de naturaleza singular, sujetas a la condición resolutoria de la aprobación del Congreso... La aprobación de una ley con posterioridad a su vigencia... plantearía una situación prácticamente irresoluble si llegara a presentarse el caso de que una ley expedida por el Ejecutivo en la hipótesis de dicho precepto, aplicada desde su promulgación a casos particulares, no fuera aprobada posteriormente por el Congreso.”²¹

No es óbice a lo anterior el hecho de que el Congreso Federal no estime apropiado el uso de dicha facultad delegada, en manos del Presidente de la República, y decida derogarla.

En otro orden de ideas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como órgano centralizado de la Administración Pública Federal, que depende directamente del Poder Ejecutivo Federal, debe realizar sus actos y emitir las resoluciones con apoyo en las disposiciones legales que la rigen; de forma tal que, si realiza actos que no tienen sustento en la ley su

²¹ Tena Ramírez, Felipe; “*Derecho Constitucional Mexicano*”, Vigésimaprimer edición, México, 1985, pp. 250 y 251.

proceder será arbitrario e ilegal y, por ende, podrán ser impugnados por quien resulte afectado en su esfera de derechos, por el acto de molestia.

De esta manera, cuando el Fisco Federal emite actos de autoridad en perjuicio de los particulares, éstos se encuentran en aptitud de combatirlos al través de los medios de defensa legal que sean procedentes, conforme a las leyes aplicables al caso concreto.

1.1.3. El Estado de Derecho.

Es necesario tener presente que el Derecho es más que un sistema de normas, principios e instituciones que rigen la conducta del hombre dentro de una sociedad, y que los elementos que lo conforman se enriquecen de los demás órdenes rectores de la conducta humana, así como de la realidad misma; por ende, la jerarquía del orden jurídico debe respetarse cabalmente, a fin de fortalecer el Estado de Derecho, sin quebrantarlo con actos arbitrarios o caprichosos que son injustificables.

Sobre el particular, es oportuno evocar las palabras del Dr. Pedro G. Zorrilla Martínez:

“México es un Estado de Derecho, lo cual significa no solamente que la convivencia social y las relaciones de los ciudadanos con el poder público se norman por leyes formalmente válidas, expedidas según los procedimientos determinados en la Constitución, sino que estas leyes establecen y garantizan los derechos individuales y sociales, delimitan las facultades del poder público, y dividen las funciones del poder, para su ejercicio. Si las leyes no tuviesen los contenidos y propósitos mencionados, no se configuraría un Estado de Derecho, que modernamente nació para asegurar la libertad y acotar el poder.”²²

²² Zorrilla Martínez, Pedro G.; “*Las Relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo*”, Revista Quórum, Noviembre - Diciembre, México 1994, pág. 60.

No es óbice a lo anterior el hecho de que exista en nuestro país una inequitativa distribución de la riqueza y reine la impunidad y la desvergüenza de los delincuentes, toda vez que dichos problemas ocasionan la inestabilidad social que padecemos en la actualidad, y que obedecen, en gran medida, a la falta de honestidad y de capacidad de los servidores públicos para realizar sus funciones, así como a la ignorancia y a la carencia de los recursos necesarios para hacer frente a dichas situaciones; además, somos sabedores de que la corrupción alcanza los más altos mandos en nuestro país, por lo que, más que tratarse de un mal atribuible a las deficiencias de las leyes, nos encontramos ante un problema ocasionado por las personas que dejan de aplicarlas arbitrariamente.

De tal suerte, es claro que vivimos una época en la que se observa la descomposición y el mal funcionamiento de diversas instituciones, que reclaman sean depurados sus elementos y redefinidos tanto sus objetivos, como la forma en que éstos habrán de conseguirse, para extirpar el cáncer que nos ataca, siendo imprescindible para ello el respeto de los derechos de los gobernados.

Además, para lograr un equilibrio en la distribución de las funciones de las autoridades de las entidades estatales, se requiere de la existencia de un orden jerárquico del Derecho que ajuste el actuar de los entes públicos al marco legal.

Dicho orden jerárquico, en nuestro sistema jurídico, parte de la supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

que quedó plasmada de manera expresa en su propio artículo 133, y que es del tenor siguiente:

“Artículo 133. Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

Por ende, nuestra Carta Magna ocupa el más alto nivel jerárquico en el orden federal de nuestro sistema jurídico mexicano y su observancia está por encima de las leyes federales y de los tratados internacionales, mientras que, en el ámbito local, las Constituciones de los Estados tienen el más alto lugar del orden jerárquico normativo en el interior de las correspondientes entidades federativas.

1.2. El sistema fiscal federal.

El orden federal se circunscribe a todo el territorio nacional, es decir, se aplica a todas aquellas entidades que se hallan dentro de la República Mexicana y que se encuentran sujetas en el orden interno o en el plano interior a las disposiciones de carácter general, en tanto que el orden estatal o local incumbe a todo lo relacionado con la entidad federativa o el Distrito Federal, esto es, se relaciona con todas aquellas situaciones o hechos que se rigen por dispositivos jurídicos aplicables para dichas entidades, mientras que el último de los niveles de gobierno lo constituye el municipal.

Asimismo, de los precitados órdenes de gobierno, sólo la Federación,

los Estados y el Distrito Federal cuentan con potestad tributaria que les permite establecer las cargas impositivas conocidas como contribuciones, careciendo de ese poder los municipios que únicamente administrarán su hacienda pública.

Los vínculos jurídicos existentes entre los niveles de gobierno antes aludidos se configuran bajo un verdadero sistema fiscal mexicano, que hace posible que las actividades desplegadas se dirijan a la consecución de los fines que se han propuesto cada uno de los elementos del sistema, o sea, la federación, los Estados y el Distrito Federal, así como los municipios.

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, fruto de la Real Academia Española, el vocablo "sistema" significa lo siguiente:

"Conjunto de reglas o principios sobre una materia enlazados entre sí. 2. Conjunto de cosas que ordenadamente relacionadas entre sí contribuyen a determinado objeto."²³

Sobre el particular, cobra actualidad el planteamiento hecho por el Licenciado Francisco Cárdenas Elizondo, quien expresa lo que se transcribe a continuación:

"... las normas que regulan la relación jurídico-tributaria desde su origen hasta su efectividad, son susceptibles de coordinarse en un sistema científico, y por cuanto esta materia se rige por principios y posee institutos, conceptos y objetos propios."²⁴

De conformidad con lo manifestado en los párrafos que anteceden, resulta apropiado hablar de la existencia de un verdadero sistema fiscal en México, en tanto que los órdenes de gobierno se vinculan entre sí y,

²³ Real Academia Española; "Diccionario de la Lengua Española", Editorial Espasa-Calpe, Vigésima edición, Tomo II, Madrid, España, 1984, pág. 1250.

²⁴ Cárdenas Elizondo, Francisco; "Introducción al Estudio del Derecho Fiscal", Editorial Porrúa, México, 1992, pp. 42 y 43.

conforme a las atribuciones que les son propias, ejercen su potestad tributaria al establecer las contribuciones para expensar los gastos públicos.

1.2.1. El fisco federal.

En el decurso de la historia de la humanidad, la voz “fisco” ha tenido diferentes acepciones, no obstante que su origen lo encontramos en la expresión latina *fiscus* que la cultura romana empleaba para designar al tesorero del soberano, en tanto que el erario denotaba lo relativo al tesoro del Estado, hasta que los emperadores o príncipes llegaron a disponer del tesoro público y ambos términos adquirieron la significación de tesoro del Estado²⁵.

Con el paso del tiempo, se asignó el nombre de fisco o cámara del rey al tesoro o patrimonio de la casa real, hasta que se identificaron, pues en la actualidad fisco y erario se utilizan indistintamente. Por su parte, la palabra hacienda en sus orígenes fue entendida como la cámara del tesoro, hasta que en el Derecho español fue creada la Secretaría de Hacienda bajo el régimen del rey Felipe V²⁶, y tiempo después la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en América Latina y en México, siendo originalmente la dependencia federal encargada de realizar la actividad financiera del Estado, empero distinguiéndose del fisco, de acuerdo con la doctrina y los criterios de los tribunales federales como el que, en su parte conducente, se cita a continuación:

“FISCO.- Por fiscal debe entenderse lo perteneciente al Fisco; y Fisco significa, entre nosotros, la parte de la Hacienda Pública que se forma con las

²⁵ De la Garza, Sergio Francisco; *op. cit.*, pág. 67.

²⁶ *Idem.*

contribuciones... siendo autoridades fiscales las que tienen intervención, por mandato legal, en cuestación, dándose el caso de que haya autoridades hacendarias que no son autoridades fiscales, pues aun cuando tengan facultades de resolución en materia de hacienda, carecen de actividad en la cuestación que es la característica de las fiscales, viniendo a ser el carácter de autoridad hacendaría, el género, y el de autoridad fiscal, la especie.”²⁷

PRECEDENTES:

TOMO XLI, pág. 944.- Limantour José Yves.- 29 de mayo de 1934.

En este sentido, resulta pertinente aclarar que todo lo relacionado con la determinación, liquidación, pago, devolución, exención, prescripción o control de las contribuciones, accesorios, infracciones y sanciones que se impongan de conformidad con lo dispuesto en las leyes tributarias, tiene el carácter de fiscal, máxime que ello se sustenta en tesis de jurisprudencia como la siguiente:

“MATERIA FISCAL, QUÉ DEBE ENTENDERSE POR. Por materia fiscal debe entenderse todo lo relativo a impuestos o sanciones aplicadas con motivo de la infracción a las leyes que determinan dichos impuestos”²⁸

Quinta Época:

Tomo XLI, pág. 944. Amparo en revisión 1601/33 Sec. 2a. Limantour José Yves. 29 de mayo de 1934. Unanimidad de 5 votos. Ponente: José López Lira.

Tomo LIII, pág. 3054. Amparo en revisión 3549/37 Sec. 1a. Pineda vda. de Arenas Alberta. 22 de septiembre de 1937. Unanimidad de 5 votos.

Tomo LIV, pág. 414. Amparo en revisión 4941/37 Sec. 1a. Rivera Pascual y coags. 11 de octubre de 1937. Unanimidad de 4 votos.

Tomo LV, pág. 1582. Amparo en revisión 8138/37 Sec. 2a. Cía. Minera Kildun y Anexas. 16 de febrero de 1938. Unanimidad de 4 votos. Ponente: José María Truchuelo.

Tomo LXI, pág. 2938. Amparo en revisión 9193/38 Sec. 1a. Madrazo José Antonio. 18 de agosto de 1939. Unanimidad de 4 votos. Ponente: José María Truchuelo.

De esta forma, es dable afirmar que lo fiscal necesariamente se refiere a cualesquiera de las diversas especies de contribuciones, así como a los accesorios de las mismas, siempre y cuando las situaciones jurídicas o de

²⁷ Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Segunda Sala, Tomo XLI, pág. 944.

²⁸ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1985, Segunda Sala, Parte III, Sección Fiscal, Tesis 275, pág. 459.

hecho que con ellos se vinculen se encuentren contempladas en alguna de las leyes tributarias, en tanto que la hacienda pública es entendida como el fenómeno al que incumbe la vida económica de las entidades oficiales, concerniéndole, entre otras actividades, lo referente a los ingresos y egresos de los diferentes niveles de gobierno.

Es oportuno mencionar que, en el presente trabajo de investigación, no se hace alusión directa a los preceptos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, sino únicamente a dispositivos del ordenamiento legal correlativo que rige para toda la República mexicana, por ser el aplicable a las entidades públicas de carácter federal, como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Entre las facultades de índole fiscal, otorgadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cabe destacar las contenidas en las fracciones XI, XIII, del artículo 31 del ordenamiento jurídico precitado, que son del tenor siguiente:

“Artículo 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XI. Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

XIII. Representar el interés de la Federación en controversias fiscales; ...”

Asimismo, a la citada Secretaría le es aplicable el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 11 de septiembre de 1996, mediante el cual se determinan las atribuciones de los servidores públicos y

de las diferentes unidades administrativas que la integran, y que fue expedido por el titular del Poder Ejecutivo Federal atento a lo previsto en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política General de la República, que establece lo siguiente:

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:
I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; ... ”

1.2.1.1. Las cargas tributarias.

Ahora bien, la fuente de los recursos económicos se encuentra en diversos fenómenos que, al actualizarse, generan cargas tributarias por la realización del supuesto jurídico contemplado en las leyes fiscales; es decir, aquellas personas físicas y jurídico-colectivas que se ubiquen dentro de la situación jurídica o de hecho prevista en la hipótesis normativa serán quienes tendrán la obligación de cubrir tales gravámenes.

De esta manera, hasta en los países cuyo sistema de producción se basa en la organización de la actividad económica por parte del Estado, éste ha ejercido el poder tributario para obtener una parte de la riqueza generada, al través del establecimiento de cargas impositivas, pues “la obtención de los recursos que recibe el Estado... por la imposición que establece debido a su poder de imperio”²⁹ le permite percibir recursos económicos para seguir existiendo.

Actualmente se emplea el vocablo “contribución” para evitar que se relacione o asocie con la idea del “tributo” que, en etapas históricas anteriores, el Estado imponía en forma despótica y arbitraria, en tanto que

²⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto; *op. cit.*, pág. 25.

ahora deben crearse dentro de un marco legal que respete las normas, principios e instituciones del orden jurídico, propendiendo al desarrollo social y humano³⁰.

En efecto, el fenómeno que ha sido designado como poder tributario “fue plasmado en nuestra Constitución, de donde emana la potestad tributaria, que es ejercida por los órganos a quienes se les atribuye expresamente. En este sentido la potestad tributaria se expresa en la Norma Suprema como facultad para imponer contribuciones, lo cual es inherente al Estado en razón de su poder de imperio, y se ejerce cuando el órgano correspondiente, Congreso de la Unión, establece las contribuciones mediante una ley, que vinculará individualmente a los sujetos activo y pasivo de la relación jurídico tributaria.”³¹

1.2.2. Distribución de las facultades impositivas.

En la Constitución Política Federal no se hace una distribución perfectamente definida de las facultades impositivas, puesto que en ella encontramos un sistema de concurrencia entre la Federación y los Estados o el Distrito Federal, amén de las materias reservadas exclusivamente a la federación y las prohibidas a los Estados³².

Así lo ha considerado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al pronunciarse en los términos siguientes:

“IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS

³⁰ Cfr. De la Garza, Sergio Francisco; *op. cit.*, pág. 194.

³¹ *Ibidem*, pág. 46.

³² Cfr. Rodríguez Lobato, Raúl; “*Derecho Fiscal*”, Editorial Harla, Segunda edición, México 1986, pág. 134.

ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS. Una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que se refieren a materia impositiva, determina que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, sino que es un sistema complejo y las reglas principales las siguientes: a). Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII, y 124); b). Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación (artículo 73, fracción XXIX) y c). Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI, y VII y 118).³³

PRECEDENTES:

Séptima Epoca, Primera Parte:

Vol. 6 pág. 72. Amparo en revisión 3368/65. Salvador Dámaso Zamudio Salas. 26 de junio de 1969. Unanimidad de 18 votos. Ponente: Mariano Ramírez Vázquez.

Vols. 151-156, pág. 141. Amparo en revisión 1015/63. Angel Torrontegui Millán. 29 de julio de 1969 Unanimidad de 20 votos. Ponente: Mariano Ramírez Vázquez.

Vols. 151-156, pág. 141. Amparo en revisión 1016/63. Hilario Guzmán Landeros. 26 de agosto de 1969. Unanimidad de 18 votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos.

Vols. 151-156, pág. 141. Amparo en revisión 1005/63. Martha Arellano Sandoval. 14 de octubre de 1969. Unanimidad de 18 votos. Ponente: Rafael Rojina Villegas.

Vols. 151-156, pág. 93. Amparo en revisión 3721/80. Industrias IEM, S. A. de C. V. y otra. 17 de noviembre de 1981. Unanimidad de 17 votos. Ponente: Atanasio González Martínez.

1.2.2.1. La potestad jurídica tributaria del Congreso de la Unión.

El sistema fiscal mexicano ha seguido, como la forma de Estado adoptada por nuestro país, una estructura de carácter federal que se sustenta en los artículos 5o. y 7o. del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, expedida el 31 de enero de 1824, y en la cual aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho, los Estados de la República, siendo paradójico que en lugar de que éstos hubieran dado el Acta, fue ésta la que los engendró.

³³ Semanario Judicial de la Federación, Séptima Epoca, Primera Parte, Volumen: 151-156, pág. 149. Esta tesis también aparece publicada en: Apéndice 1917-1988, Primera Parte, Pleno, tesis 90, pág. 163; y Apéndice 1917-1985, Primera Parte, Pleno, tesis 56, pág. 110.

En México, no obstante que la Constitución Política Federal no hace una distribución precisa de las fuentes tributarias entre la federación, los Estados y el Distrito Federal, las facultades exclusivas del Poder Legislativo Federal, encarnado por el Congreso de la Unión, en materia impositiva, se hallan establecidas en la fracción XXIX del artículo 73, que literalmente se cita a continuación:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX. Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior.

2o. Sobre el 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.

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.”

De acuerdo con el precepto antes transcrito, y en íntima relación con él, se ha considerado que el Congreso Federal tiene una amplia potestad tributaria, por cuanto hace a las fuentes tributarias, en tanto que la fracción VII del artículo 73 de la Carta Magna le confiere el poder “para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto”, de tal manera que aunque se hayan establecido las materias que son exclusivas para la federación en el ámbito impositivo, lo cierto es que el Poder Legislativo Federal detenta una potestad tributaria mayúscula, pero no absoluta, aunque

sí compleja, pues se encuentra limitada por los principios establecidos en la Constitución Política Federal³⁴.

En efecto, para confirmar lo anterior y dada esa complejidad, se ha requerido del pronunciamiento de nuestros tribunales federales respecto de algunas materias específicas, resultando ilustrativo analizar algunos de los casos sometidos al conocimiento y resolución de nuestro máximo tribunal, en el decurso de la historia; verbigracia, en el año 1963 fue promovido un Amparo en Revisión argumentándose que la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política Federal establecía límites a la diversa fracción VII del mismo dispositivo constitucional, el cual fue resuelto 7 años más tarde en el sentido siguiente:

“CONGRESO DE LA UNIÓN, FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL, PARA CUBRIR EL GASTO PÚBLICO. Es inexacto que la fracción XXIX del artículo 73 constitucional limite a la VII del mismo precepto que faculta al Congreso a imponer las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto; y si esta fracción ha de relacionarse con otra, no es precisamente con la XXIX del artículo 73, sino con la II del artículo 65 de la propia Constitución, que faculta al mismo Congreso para examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos que sean necesarios para cubrirlo. No puede considerarse la facultad exclusiva para legislar en determinadas materias, como lo es la enunciada en la referida fracción XXIX del artículo 73, como una limitación al Congreso de la Unión para establecer los impuestos aún federales que sean indispensables para cubrir el gasto público; se trata de una facultad en el ámbito federal en materia de impuestos especiales que por su competencia requiere una legislación federal uniforme en toda la República, que limita las facultades impositivas de los Estados, pero no las del Congreso de la Unión.”³⁵

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 8420/63. Planta Almacenadora de Gas y Hogar Sonora, S. A. 2 de febrero de 1971. Unanimidad de 16 votos. Ponente: Manuel Yáñez Ruiz.

³⁴ Cfr. De la Cruz Robles, José Alfredo; “*Hacienda Pública y Potestad Tributaria Municipales*”, Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, Volumen XIV, México, 1990, pág. 121.

³⁵ Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Primera Parte, Pleno, Volumen 26, pág. 35.

Ciertamente, la potestad jurídica tributaria federal es amplia, resultando oportuno mencionar que en el año 1965 fue interpuesto un juicio de Amparo en el que se adujo que el Congreso Federal no tenía facultad para gravar el ingreso de las actividades profesionales, por no estar enunciada la misma en la fracción XXIX del numeral 73 de la Carta Magna. Seguidas las instancias correspondientes, dicho asunto culminó en el año 1969 con el fallo emitido en la Revisión en Amparo No. 3368/65, en que se resolvió, por el Pleno de la Corte, que el Congreso de la Unión no carece de facultad para gravar las actividades profesionales, aun cuando dicho rubro no se encuentre expresado en la fracción XXIX, del artículo 73 de la Constitución Política Federal, pues tal disposición sólo precisa fuentes tributarias exclusivas de la competencia federal, pero no limita sólo a ellas las facultades para establecer contribuciones que le confieren los artículos 65, fracción II y 73, fracción VII, de la Carta Magna.

Dada la importancia de los razonamientos vertidos sobre este particular, por nuestro más alto tribunal, me permito transcribir la parte conducente del criterio en comentario:

“PROFESIONES. EL ARTICULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NO OTORGA COMPETENCIA EXCLUSIVA A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA LEGISLAR EN MATERIA IMPOSITIVA. El Congreso de la Unión sí tiene facultades para establecer impuestos relacionados con actividades profesionales, de acuerdo con lo previsto por los artículos 65, fracción II, y 73, fracción VII, de la Constitución General de la República, sin que pueda admitirse que carece de ellas porque ese renglón impositivo no esté mencionado en el artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución, ya que esta disposición únicamente precisa fuentes tributarias de la competencia de la Federación con exclusión de la de los Estados, pero sin

limitar a solo ellas las facultades de establecer contribuciones que confieren los artículos 65, fracción II, y 73, fracción VII... por otra parte, no se sujeta al Congreso de la Unión a que únicamente imponga contribuciones respecto de las materias que establece el artículo 73, fracción XXIX constitucional, porque como se dijo anteriormente, la enunciación que se hace no es limitativa de facultades, sino de materias reservadas a la Federación y en que se excluye a los Estados...³⁶

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 3368/65. Salvador Dámaso Zamudio Salas, resuelto el día 26 de junio de 1969. Unanimidad de 18 votos. Ponente: Mariano Ramírez Vázquez.

No es óbice a lo anterior considerar que el poder jurídico tributario del Congreso de la Unión no sea absoluto, dado que no se consagra irrestrictamente en el Código Político Fundamental, pero sí, por el contrario, consigna los límites de su extensión al demarcar éste con los imperativos constitucionales que hacen posible la convivencia humana evitando que se desplieguen ilimitadamente actos de autoridad que destruyan a la sociedad.

1.2.2.2. El poder tributario local.

Por otra parte, haciendo una interpretación armónica de los diversos dispositivos constitucionales invocados en este apartado, se colige que en nuestro sistema jurídico fiscal federal coexisten, tanto la concurrencia contributiva entre la federación y los Estados, como las limitaciones impositivas a los Estados, por la reserva expresa de ciertas materias en favor de la federación, así como también las prohibiciones o restricciones explícitas a la potestad tributaria de los Estados; por ende, es dable afirmar

³⁶ Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Primera Parte, Volumen 6, pág. 72.

que las fuentes impositivas se clasifican en exclusivas y concurrentes, en tanto que aquéllas solamente pueden ser gravadas por la federación, mientras que las últimas pueden concurrir a gravarlas tanto la federación como los Estados.

Amén de lo anterior, resulta pertinente hacer mención de que el fundamento constitucional de las facultades concurrentes en materia impositiva es el artículo 40 de nuestra Carta Magna y no el diverso 124 de nuestra Constitución Política General de la República³⁷, en donde se establece, dentro del Título Séptimo de las Previsiones Generales, que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”, toda vez que nuestro país organizado bajo la forma de Estado federal, e integrado por Estados libres y autónomos, en lo que incumbe a su régimen interno, sin contravenir los lineamientos establecidos en nuestra Ley Fundamental, otorga a las entidades federativas y al Distrito Federal el poder de imperio para determinar todo lo relativo a su orden interior.

Atento a los antecedentes históricos del precepto 124 de la Carta Magna, encontramos que el numeral 117 de la Constitución sancionada el 5 de febrero de 1857, por el Congreso Constituyente, corresponde exactamente al texto del actual artículo 124 pluricitado, que no ha sufrido modificación alguna hasta la fecha³⁸; asimismo, del análisis sistemático de los mencionados dispositivos constitucionales se arriba a la conclusión de

³⁷ De la Garza, Sergio Francisco; *op. cit.*, pág. 216.

³⁸ Cfr. Cámara de Diputados; “*Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*”, Tomo VIII, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, México, 1967, pág. 803.

que la potestad tributaria que detenta la federación, las entidades federativas y el Distrito Federal es inherente al Estado mexicano como entidad jurídica y política, pudiendo presentarse la concurrencia de facultades, sin quebrantarse el orden jurídico mexicano.

1.2.2.3. La ausencia de potestad jurídica tributaria en los municipios.

Es necesario reiterar que en materia tributaria sólo la federación, los Estados y el Distrito Federal son los únicos entes que poseen plena potestad tributaria, ya que cuentan con facultades para imponer las contribuciones que pagarán las personas físicas y jurídico-colectivas que realicen los supuestos que dan nacimiento a la obligación de cubrir la carga tributaria, mientras que los municipios solamente pueden administrar libremente su hacienda, la cual se constituye de las contribuciones que establecen los Estados, al través de sus legislaturas locales, conforme lo dispone el artículo 115, fracción IV, de nuestra propia Carta Magna.

Lo anterior ha sido explicado por el jurista Rodríguez Lobato, con las palabras siguientes:

“... en la legislación mexicana, únicamente la Federación y los Estados tienen plena potestad jurídica tributaria, es decir, no solamente pueden disponer libremente de las contribuciones que recaudan, sino que pueden dárselas a sí mismos a través de sus legislaturas respectivas. En cambio los Municipios únicamente pueden administrar libremente su hacienda, pero no establecer sus contribuciones, tarea ésta encomendada a las legislaturas de los Estados...”³⁹

En la actualidad no se cuestiona el hecho de que los impuestos municipales sean creados por el Poder Legislativo local, es decir, por las

³⁹ Rodríguez Lobato, Raúl; *op. cit.*, pág. 134.

legislaturas estatales, puesto que en nuestro sistema fiscal federal se ha determinado con toda claridad que los municipios administrarán libremente su hacienda, que se constituye, entre otros ingresos, de las contribuciones que las legislaturas locales o las entidades federativas establecen en su favor, de conformidad con lo preceptuado en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución General de la República; por lo que, la antigua disputa relativa a si las entidades tienen facultades para crear los impuestos municipales ha pasado a la historia de nuestro régimen fiscal, ya que sólo las legislaturas de los Estados son competentes para establecer cargas impositivas en favor de los municipios.

Al respecto, resulta ilustrativo el criterio sustentado por los tribunales federales en el sentido siguiente:

“IMPUESTOS MUNICIPALES. NO LOS PUEDEN ESTABLECER LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO, SINO LA LEGISLACIÓN LOCAL. Es cierto que el artículo 115, de la Constitución General de la República concede autonomía a los municipios para administrar libremente su hacienda y que la misma se formará con las contribuciones que señalen las legislaturas locales; pero esta libertad no significa que los municipios puedan, a su arbitrio, establecer contribuciones, pues esto, según tal precepto constitucional, corresponde a dichas legislaturas y lo que se confiere a los municipios es la administración de su hacienda, en los términos que fijen las leyes ordinarias, que es un aspecto diferente al de establecer las contribuciones, aun cuando se recauden por su conducto, como lo dispone, además el artículo 147 de la Constitución Política del Estado de México; ni la ley de Hacienda Municipal faculta a los Ayuntamientos para fijar por sí mismos determinado impuesto, sino que corresponde a la Legislatura del Estado, conforme a lo dispuesto por el artículo 70, fracción XX, de la citada Constitución local, discutir y aprobar los presupuestos de ingresos municipales que formulan los ayuntamientos, así como decretar los ingresos que deben construir la Hacienda Municipal, según la fracción VI del repetido artículo 70, por lo que corresponde al Congreso Local establecer los impuestos que son suficientes para cubrir el presupuesto del Estado y fijar las leyes correspondientes a los impuestos para los efectos ya mencionados.”⁴⁰

⁴⁰ Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, Volumen 39, Sexta Parte, pág. 41.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 152/72.-Bacardi y Cía., S. A. 19 de marzo de 1972.

Unanimidad de votos. - Ponente: Martín Antonio Ríos.

Por ende, es claro que los municipios carecen de facultades para imponer gravámenes a cargo de persona alguna, aun cuando son considerados como otro nivel de gobierno, puesto que no se encuentra dentro de su esfera de atribuciones la de establecer contribuciones por sí mismos, sino que dicha potestad la ejerce el Congreso del Estado al que pertenecen, al fijar los impuestos que sean destinados para cubrir el gasto público o el presupuesto tanto de la entidad federativa, como de los municipios que forman parte de ésta.

1.3. Conclusiones.

1. El Estado, como organización política y jurídica por antonomasia, se encuentra sometido al orden jurídico que lo rige y al cual se sujeta toda una comunidad humana organizada.

2. La doctrina de la división de poderes debe adecuarse a los tiempos actuales, no como una impenetrable separación de entes públicos con potestades diferentes, sino bajo una relación en la que interactúen tanto el Poder Legislativo, como el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, sin que se concentren facultades omnímodas en uno sólo de ellos.

3. Como casos de excepción a la teoría de la división de poderes

observamos facultades extraordinarias previstas en los artículos 29 y 131, segundo párrafo, de nuestra Carta Magna, en favor del titular del Poder Ejecutivo Federal, las cuales solamente pueden ser ejercidas para legislar en casos de guerra o inestabilidad social, así como para regular la economía en beneficio del país.

4. El Estado de Derecho se erige como un fenómeno inherente a las sociedades contemporáneas que garantizan el respeto de los derechos fundamentales del hombre y posibilitan las relaciones entre los gobernados y el poder público, conforme a un orden jurídico que delimita las facultades del Estado con base en la naturaleza y la dignidad humanas.

5. En nuestro país coexisten tres niveles de gobierno, a saber: la federación, los Estados y el Distrito Federal, así como los municipios, los cuales están vinculados y mantienen relaciones fiscales dentro de un sistema jurídico, cuyos elementos actúan enlazados entre sí y de manera ordenada.

6. La potestad tributaria es el poder de que se encuentran investidos los órganos del Estado, para imponer mediante ley las contribuciones necesarias a cubrir el gasto público, ya federal, Estatal o del Distrito Federal y municipal, sustentada en el poder de imperio inherente al ente estatal.

7. En nuestra Carta Magna no se hace una distribución específica de las facultades impositivas, sino que se establece un sistema complejo en el que se hallan facultades exclusivas de la federación, facultades reservadas a los Estados y facultades concurrentes.

8. El Congreso de la Unión ejerce su poder tributario al establecer las contribuciones de carácter federal, que se encuentran obligadas a cubrir las personas físicas y jurídico-colectivas, para expensar el gasto público en el orden federal.

9. Las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal establecen las contribuciones que deben cubrirse para satisfacer el gasto público en las entidades federativas, en el Distrito Federal y en los municipios, respectivamente.

10. Los municipios carecen de facultades para imponer contribuciones en su respectivo orden, por lo que sólo reciben como ingresos, provenientes de las contribuciones, los que la correspondiente legislatura local haya establecido en su favor.

CAPÍTULO SEGUNDO

LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES DE LOS ACTOS DE LAS AUTORIDADES EN MATERIA FISCAL FEDERAL

CAPÍTULO SEGUNDO

LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES DE LOS ACTOS DE LAS AUTORIDADES EN MATERIA FISCAL FEDERAL

Sumario: 2.1. El principio de legalidad en materia tributaria. 2.2. La garantía de proporcionalidad y equidad. 2.3. El principio del destino de las contribuciones. 2.3.1. Los gastos públicos. 2.4. El principio de igualdad en materia tributaria. 2.4.1. La igualdad y la generalidad. 2.4.2. Las leyes privativas. 2.5. El principio de irretroactividad de las leyes. 2.6. La garantía de audiencia. 2.6.1. Obligación del Poder Legislativo de consagrar la garantía de audiencia en las leyes. 2.7. La garantía de petición y la negativa ficta. 2.8. El principio de no confiscación de bienes. 2.9. La garantía de seguridad jurídica. 2.10. Conclusiones.

Todo gobernado, sea persona física o jurídico-colectiva, posee derechos que han sido reconocidos y consagrados en diversos ordenamientos jurídicos por parte del Estado, quien protege los mismos al través de diversos mecanismos que incluso prevén el empleo de la fuerza pública, con el fin de asegurar su respeto.

Sin embargo, cuando la esfera de derechos de los particulares es afectada por actos de alguna autoridad, cabe la posibilidad de que los mismos sean calificados, respecto de su constitucionalidad, por los órganos del Poder Judicial Federal, salvaguardando las llamadas “garantías individuales” o, más apropiadamente, los derechos públicos subjetivos de los gobernados que tutela nuestra Carta Magna.

Por cuanto hace a los actos desplegados por las autoridades pertenecientes a los distintos Poderes de la Unión, cabe decir que se hallan sujetos a las limitaciones establecidas en la Constitución General de la República, que serán materia de estudio en párrafos subsecuentes.

2.1. El principio de legalidad en materia tributaria.

En el artículo 31, fracción IV, de nuestra ley fundamental, se encuentra plasmado el imperativo de contribuir para los gastos públicos de la federación, del Distrito Federal o del Estado y municipio, en que residan los contribuyentes, de acuerdo con lo que establece la ley.

Dicho principio es congruente con la garantía general de legalidad contenida en el párrafo segundo del artículo 14 Constitucional, y en el diverso 16 del mismo ordenamiento, aplicable a todas las esferas de actividades del Estado.

En materia tributaria, el principio en comento ha sido enunciado bajo el aforismo, adoptado por analogía del derecho penal, "*nullum tributum sine lege*", que denota que no existe tributo si no existe una ley que lo establezca y que haya sido expedida por el Congreso.

Ello significa que todos y cada uno de los elementos esenciales de las contribuciones deben estar expresamente contemplados en una disposición jurídica contenida en un ordenamiento legal, emitido por el Poder Legislativo, sin que sea admisible que una autoridad administrativa fije los supuestos normativos de una obligación tributaria, ni las excepciones a los mismos.

Lo anterior se corrobora con el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al pronunciarse sobre el particular, con intachable propiedad, en el sentido siguiente:

“IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCION FEDERAL. El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo 31 constitucional, al expresar, en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y está, además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la Ley General de Ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante el período que la misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan solo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado, está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificárseles.”⁴¹

PRECEDENTES:

Volúmenes 91-96, pág. 92. Amparo en revisión 5332/75. Blanca Meyerberg de González. 3 de agosto de 1976. Unanimidad de 15 votos. Ponente: Ramón Cañedo Aldrete.

⁴¹ Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Primera Parte, Pleno, Volumen 91-96, Sección de Jurisprudencia, pág. 173.

Volúmenes 91-96, pág. 92. Amparo en revisión 331/76. María de los Angeles Prendes de Vera. 3 de agosto de 1976. Unanimidad de 15 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Volúmenes 91-96, pág. 92. Amparo en revisión 5464/75. Ignacio Rodríguez Treviño. 3 de agosto de 1976. Unanimidad de 15 votos. Ponente: Arturo Serrano Robles.

Vols. 91-96, pág. 92. Amparo en revisión 5888/75. Inmobiliaria Havre, S. A. 3 de agosto de 1976. Unanimidad de 15 votos. Ponente: Arturo Serrano Robles.

Volúmenes 91-96, pág. 92. Amparo en revisión 1008/76. Antonio Hernández Abarca. 3 de agosto de 1976. Unanimidad de 15 votos. Ponente: Arturo Serrano Robles.

Tesis que aparece en: Apéndice 1917-1985, Primera Parte, Pleno, tesis 54, pág. 105; Apéndice 1917-1988, Primera Parte, Pleno, tesis 86, pág. 158.

Esto significa que los elementos esenciales de las contribuciones, como lo son el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, así como los supuestos jurídicos de las obligaciones tributarias o hechos imposables, deberán establecerse inexorablemente en una ley⁴² que, en forma explícita, precise los elementos cualitativos y cuantitativos de las contribuciones, para que la autoridad no incurra en actos autoritarios de carácter arbitrario e ilegal.

De ahí la importancia del principio constitucional de legalidad tributaria, el cual exige que toda actuación de las autoridades se sustente en una norma legal previa, es decir, que se realice con sujeción al ordenamiento jurídico.

Ciertamente, el principio constitucional tributario cuyo estudio nos ocupa, constituye un límite a los actos de las autoridades fiscales, el cual ha sido explicado atinadamente por el Sr. Ministro Góngora Pimentel, así:

⁴² Vide: Tesis de Jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, intitulada: "IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY", visible en el Semanario Judicial de la Federación, Primera Parte, Pleno, Séptima Época, Tomo: 91-96, pág. 172.

"... por principio de legalidad entendemos la preeminencia de la ley respecto de las relaciones entre ésta y la actividad de los otros poderes [Ejecutivo y Judicial], y de manera particular de la Administración, expresando por tanto la preferencia de la Ley sobre los actos de esta última, y más propiamente, sobre aquellos normativos (los reglamentos) por ella emitidos..."⁴³

En otras palabras, el artículo 31, fracción IV de nuestra Carta Magna proscribire toda incertidumbre en las cargas impositivas, puesto que, los elementos consubstanciales de las contribuciones, deben sustentarse en la ley, cuya observancia incumbe tanto a los órganos del Estado, como a las personas sujetas a su potestad tributaria, como lo apunta el Sr. Ministro Góngora Pimentel:

"... debe ser una norma de rango legal la que apruebe y determine con toda precisión e integridad, todos y cada uno de estos elementos, quedando esta materia vedada por completo a las normas secundarias."⁴⁴

Además, sólo el Congreso de la Unión tiene facultades para reformar y derogar las leyes tributarias que emite, atento a lo previsto en los artículos 70 y 72, incisos f) y h) de la Constitución Política Federal, debido a que los elementos de existencia de las contribuciones deben establecerse, de acuerdo con nuestra Carta Magna, en disposiciones que sean formalmente y materialmente legislativas, es decir, que procedan del Poder Legislativo, salvo los casos de excepción al principio de legalidad, contemplados en los numerales 29 y 131, párrafo segundo, de la propia ley fundamental, sin que sea dable en ningún momento, ni bajo pretexto alguno, otorgar

⁴³ Revista Lex Difusión y Análisis; "El Principio Constitucional de Legalidad Tributaria y la Base Gravable del Tributo", Editora Laguna. Sr. Ministro: Góngora Pimentel, Genaro David, 3era. Época, Año III, Número 19, México, Enero, 1997, pág. 6.

⁴⁴ *Ibidem*, pág. 11.

facultades legislativas sobre la materia a ninguno otro de los Poderes de la Unión.

2.2. La garantía de proporcionalidad y equidad.

Igualmente, apreciamos otra de las limitaciones constitucionales, conocida como la garantía de proporcionalidad y equidad, que se encuentra consagrada en la citada fracción IV, del artículo 31 Constitucional, y que consiste en que la obligación de contribuir para los gastos públicos, de los tres niveles de gobierno, debe cumplirse “de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

Es menester aclarar que dicha limitación ha sido considerada como una auténtica “garantía individual” o, mejor dicho, como un derecho subjetivo público de los súbditos frente al Estado, cuando éste ejerce su potestad tributaria, de acuerdo con el criterio de nuestro más alto tribunal, sustentado en la tesis de jurisprudencia número 51, visible en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1985, Primera Parte, Pleno, página 96, que en su parte conducente dice así:

“IMPUESTOS, EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD DE LOS. Aunque la *jurisprudencia sentada por la Suprema Corte*, en ejecutorias anteriores, establecía que la falta de proporcionalidad y equidad del impuesto no puede remediarse por medio del juicio de amparo, es conveniente modificar dicha *jurisprudencia*, estableciendo que sí está el Poder Judicial capacitado para revisar los decretos o actos del Poder Legislativo, en cada caso especial, cuando aparezca que el impuesto es exorbitante o ruinoso, o que el Legislativo se haya excedido en sus facultades constitucionales. Aun cuando el artículo 31 de la Constitución que establece los requisitos de proporcionalidad y equidad del impuesto, como derecho de todo contribuyente, no está en el capítulo relativo a las garantías individuales, la lesión de este derecho sí es una violación de garantías, por lo que si se demanda ante el Poder Judicial el amparo contra una ley que establezca un impuesto exorbitante o ruinoso, no puede negarse la protección federal diciendo que el Poder Judicial no es el capacitado para

remediar dicha violación y que el remedio contra ella se encuentra en el sufragio popular, pues en tal caso se haría nugatoria la fracción I del artículo 103 de la Constitución y la misma razón podría invocarse para negar todos los amparos que se enderezan contra leyes o actos del Poder Legislativo.”⁴⁵

PRECEDENTES:

Sexta Epoca, Primera Parte:

Vol. XLI, pág. 198. Amparo en revisión 44/58. H. E. Bouchier Sucesores, S. A. 8 de noviembre de 1960. Mayoría de 14 votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez. Disidente: Octavio Mendoza González.

Vol. XLI, pág. 198. Amparo en revisión 190/57. Fomento Inmobiliario, S. A. 15 de noviembre de 1960. Mayoría de 15 votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez. Disidente: Octavio Mendoza González.

Vol. XLVI, pág. 253. Amparo en revisión 3923/58. La Istmeña, S. A. Compañía de Bienes Inmuebles. 26 de abril de 1961. Mayoría de 15 votos. En la publicación no aparece el nombre del ponente.

Vol. XLVII, pág. 38. Amparo en revisión 2742/57. Inmuebles Continental, S. A. 2 de mayo de 1961. Mayoría de 14 votos. Ponente: Agapito Pozo. Disidente: Octavio Mendoza González.

Vol. LVI, pág. 128. Amparo en revisión 1909/58. El Refugio, S. A. 20 de febrero de 1962. Mayoría de 15 votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos.

Sin embargo, cabe hacer mención de que los vocablos “proporcionalidad” y “equidad” de los tributos, han sido interpretados tanto por los tratadistas, como por los Tribunales Federales, de muy diversas maneras, y algunos estudiosos del Derecho coinciden en afirmar que ambas figuras son parte de la justicia en la imposición⁴⁶, como el maestro Flores Zavala que nos dice:

“Creemos que no es posible separar las dos palabras, sino interpretar la expresión ‘proporcional y equitativa’ como significando justicia; lo que el constituyente pretendió expresar, fue que los impuestos sean justos.”⁴⁷

Asimismo, por su particular importancia se cita la tesis de jurisprudencia siguiente:

⁴⁵ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1985, Primera Parte, Pleno, Tesis 51, pág. 96.

⁴⁶ Vide: Rodríguez Lobato, Raúl; *op. cit.*, pág. 65.

⁴⁷ Flores Zavala, Ernesto; *op. cit.*, pág. 194.

"IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución, establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos y uno inferior los de menores ingresos, estableciéndose además, una diferencia congruente entre los diversos niveles de ingresos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto no sólo en cantidad sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio, reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etc., debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula."⁴⁸

PRECEDENTES:

Vols. 199-204, pág. 57. Amparo en revisión 2598/85. Alberto Manuel Ortega Venzor. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de 17 votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

Vols. 199-204, pág. 57. Amparo en revisión 2980/85. Jesús Farías Salcedo. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de 17 votos. Ponente: Luis Fernández Doblado.

Vols. 199-204, pág. 57. Amparo en revisión 2982/85. Rubén Peña Arias. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de 17 votos. Ponente: Fausta Moreno Flores.

Vols. 199-204, pág. 57. Amparo en revisión 4292/85. Juan Carlos Francisco Díaz Ponce de León. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de 17 votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

⁴⁸ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1988, Séptima Época, Primera Parte, Pleno, tesis 88, pág. 162.

Vols. 199-204, pág. 57. Amparo en revisión 4528/85. Jean Vandenhoute Longard. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de 17 votos. Ponente: Carlos de Silva Nava.

De acuerdo con el criterio antes transcrito, se debe contribuir al gasto público atendiendo a la respectiva capacidad contributiva de las personas jurídicas, esto es, quienes tengan un mayor potencial económico deben contribuir en mayor medida que quienes tengan una menor capacidad contributiva.

Por su parte, el Dr. Burgoa Orihuela se expresa sobre la equidad así:

“Etimológicamente, equidad significa igualdad, pero esta igualdad debe tomarse en su sentido jurídico como tratamiento normativo desigual para los desiguales e igual para los iguales en el mundo de la realidad socioeconómica de un país... Esta diversa normación equivale a las distintas situaciones jurídicas abstractas de carácter tributario, las cuales se establecen por la ley atendiendo a las diferentes situaciones económicas que existen en la realidad social y tomando en cuenta las modalidades que variada y variablemente las caracterizan... En esta virtud, la equidad tributaria que debe acoger toda ley sobre la materia en observancia del principio constitucional respectivo, se traduce en que todos los sujetos que se hallen en una misma situación jurídico-económica abstracta deben contribuir para los gastos públicos del Estado en proporción a su capacidad contributiva.”⁴⁹

No obstante que la voz equidad proviene del latín *aequitas-atis* que significa igualdad de ánimo, y que nuestro más Alto Tribunal ha identificado o confundido con la igualdad, o idéntico tratamiento, ciertamente constituye una garantía de los gobernados que permite atemperar o disminuir la presión fiscal que se ejerce por las autoridades al imponer una carga tributaria al contribuyente.

⁴⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio; “*Derecho Constitucional Mexicano*”, Editorial Porrúa, Sexta edición, México, 1985, pp. 121 y 122.

Por otra parte, la proporcionalidad de los gravámenes se relaciona de manera directa e inmediata con la capacidad contributiva de los sujetos pasivos de la obligación fiscal sustantiva, a la cual debe atender inexorablemente, entendida dicha capacidad contributiva como la potencialidad o aptitud efectiva⁵⁰ que tienen las personas para contribuir a los gastos públicos; por lo que, la proporcionalidad de las contribuciones y la capacidad contributiva no deben disociarse, máxime que esta última es identificada con la “capacidad económica que se recoge en la garantía de proporcionalidad tributaria contenida en la fracción IV del artículo 31 constitucional”⁵¹.

Podemos considerar que la proporcionalidad de las contribuciones, como garantía constitucional, consiste en la justipreciación legal de la capacidad tributaria real o verdadera del sujeto pasivo que soporta un gravamen –por encontrarse obligado a contribuir para los gastos públicos– que se logra a través del establecimiento de mecanismos jurídicos que permitan considerarla en su cabal dimensión.

Finalmente, es pertinente señalar que la llamada capacidad jurídica tributaria, al decir del jurista argentino Dino Jarach, es distinta e independiente de la capacidad jurídica regulada por el Derecho Privado, por lo siguiente:

⁵⁰ Revista Lex Difusión y Análisis; “Capacidad Contributiva Real y Presunta (Inconstitucionalidad del artículo 59, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación”, Editora Laguna. Sr. Ministro: Góngora Pimentel, Genaro David, Editora Laguna, 3era. Época, Año IV, Número 37, México, Julio, 1998, pág. 12.

⁵¹ *Ibidem.*, pág. 11.

“... la capacidad jurídica tributaria no se identifica con la capacidad jurídica del derecho privado, sino que consiste en la posibilidad de hecho de ser titular de las relaciones económicas que constituyen los hechos impositivos.

Se suele afirmar que la diferencia entre capacidad de derecho privado y capacidad tributaria consiste en que los sujetos que son jurídicamente capaces para el derecho privado lo son también para el derecho tributario, pero que hay sujetos que no poseen capacidad de derecho privado y que, sin embargo, son considerados sujetos pasivos en el derecho tributario.”⁵²

De lo anterior se desprende que aun las personas que no tienen capacidad de ejercicio en el Derecho Privado pueden estar obligadas a contribuir a los gastos públicos, por actualizarse el hecho imponible que como supuesto jurídico se halla descrito en la norma legal.

2.3. El principio del destino de las contribuciones.

Otro de los principios generales, en materia fiscal federal, consiste en el destino de las contribuciones, que es el de expensar los gastos públicos del Estado, en sus respectivos niveles de gobierno, a saber: la federación, las entidades federativas o el Distrito Federal y los municipios.

Así, contribuir para los gastos públicos, constituye un requisito de validez constitucional de los tributos, pues al tenor del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política Federal, debe respetarse dicha prescripción, para no ser tildada de anticonstitucional cualquiera de las especies de contribuciones reguladas por nuestro sistema jurídico fiscal, máxime que así lo ha considerado nuestro más alto tribunal en diversas tesis, como la que se cita a continuación:

“IMPUESTOS, VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE LOS. De acuerdo con el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna, para la validez constitucional de un

⁵² Jarach, Dino; “*El Hecho Imponible*”, Editorial Abeledo-Perrot, Tercera edición, Argentina, 1982, pp. 188 y 189.

impuesto se requiere la satisfacción de tres requisitos fundamentales; primero, que sea establecido por ley; segundo, que sea proporcional y equitativo, y tercero, que se destine al pago de los gastos públicos. Si falta alguno de estos tres requisitos, necesariamente el impuesto será contrario a lo estatuido por la Constitución General. Ahora bien, aun cuando respecto de los requisitos de proporcionalidad y equidad, este Tribunal Pleno no ha precisado una fórmula general para determinar cuándo un impuesto cumple dichos requisitos, que traducidos de manera breve quieren decir de justicia tributaria, en cambio, de algunas de las tesis que ha sustentado, pueden desprenderse ciertos criterios. Así se ha sostenido, que, si bien el artículo 31 de la Constitución, que establece los requisitos de proporcionalidad y equidad como derecho de todo contribuyente, no está en el capítulo relativo a las garantías individuales, la lesión de este derecho sí es una violación de garantías cuando los tributos que decreta el Poder Legislativo son notoriamente exorbitantes y ruinosos. También este Tribunal Pleno ha considerado que la equidad exige que se respete el principio de igualdad, determinado que es norma de equidad la de que se encuentren obligados a determinada situación los que se hallen dentro de lo establecido por la ley y que no se encuentren en esa misma obligación los que están en situación jurídica diferente o sea, tratar a los iguales de manera igual. Es decir, este Tribunal Pleno ha estimado que se vulnera el derecho del contribuyente a que los tributos sean proporcionales y equitativos, cuando el gravamen es exorbitante y ruinoso y que la equidad exige que se respete el principio de igualdad.”⁵³

Volumen 62, pág. 31. Amparo en revisión 6168/63. Alfonso Córdoba y coags. (Acums.). 12 de febrero de 1974. Mayoría de 18 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Volúmenes 97-102, pág. 108. Amparo en revisión 1597/65. Pablo Legorreta Chauvet y coags. 12 de abril de 1977. Unanimidad de 18 votos. Ponente: Ramón Canedo Aldrete.

Volúmenes 145-150, pág. 123. Amparo en revisión 3658/80. Octavio Barocio. 20 de enero de 1981. Unanimidad de 16 votos. Ponente: Alfonso Abitia Arzapalo.

Volúmenes 181-186, pág. 112. Amparo en revisión 5554/83. Compañía Cerillera " La Central ", S. A. 12 de junio de 1984. Mayoría de 14 votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

Volúmenes 187-192, pág. 46. Amparo en revisión 2501/83. Servicios Profesionales Tolteca, S. C. 25 de septiembre de 1984. Mayoría de 16 votos. Ponente: Francisco H. Pavón Vasconcelos.

2.3.1. Los gastos públicos.

⁵³ Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 187-192: Primera Parte, Pleno, Sección Jurisprudencia, pág. 111.

Es menester expresar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia número 247, intitulada “Gastos Públicos”, visible en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1985, Parte Tercera, Sección Fiscal, página 429, sostiene que “por gastos públicos no deben entenderse todos los que pueda hacer el Estado, sino aquellos destinados a satisfacer las funciones y servicios públicos.”

Por ende, sólo los gastos que se destinen para sufragar los servicios que preste el Estado, al ejercer sus atribuciones como ente oficial y en cumplimiento de sus funciones, serán considerados como públicos, sin que tengan tal carácter las erogaciones no consignadas de manera autorizada en alguna partida del presupuesto de egresos, independientemente de que los mismos se efectúen por alguno de los órganos del Estado, tal y como lo concibe el Lic. Miguel Valdés Villarreal, al expresar:

“Para que un gasto se considere público es necesario que:

- a) La asignación de fondos sea para expensar una atribución o competencia constitucional de la Federación, de los Estados o del Municipio.
- b) Quien haga el gasto sea la Administración Pública, centralizada o descentralizada, o los otros Poderes de la Unión, de los Estados o del Municipio.
- c) Que se haga conforme a una autorización consignada en el presupuesto anual de egresos...”⁵⁴

En este orden de ideas, podría atacarse de inconstitucional una contribución, cuando en la misma ley se asignen los fondos recaudables a un propósito que no satisfaga los requisitos precisados en el párrafo inmediato anterior.

⁵⁴ Valdés Villarreal, Miguel; “Principios Constitucionales que regulan las Contribuciones”, Estudios de Derecho Público Contemporáneo, México 1971, pág. 43.

El tema relativo a los fines de los impuestos ha sido abordado por diversos autores⁵⁵, reconociéndose la existencia de las siguientes categorías:

- a). Impuestos con fines exclusivamente fiscales, cuya finalidad se constriñe a la obtención de ingresos del Fisco, para destinarse al gasto público;
- b). Impuestos con fines fiscales y extrafiscales al mismo tiempo, que además de perseguir la adquisición de ingresos tiene propensiones de índole social, económica, cultural, etcétera;
- c). Impuestos con fines exclusivamente extrafiscales, que tienden a “proteger” aspectos sociales o de cualquier otro tipo, distintos de los fines fiscales.

Respecto de los fines extrafiscales de las contribuciones, el Pleno de nuestro más Alto Tribunal ha sostenido el criterio de Jurisprudencia P./J. 18/91, que a la letra dice:

“CONTRIBUCIONES. FINES EXTRAFISCALES. Además del propósito recaudatorio que para sufragar el gasto público de la Federación, Estados y municipios tienen las contribuciones, éstas pueden servir accesoriamente como instrumentos eficaces de la política financiera, económica y social que el Estado tenga interés en impulsar, orientando, encauzando, alentando o desalentando ciertas actividades o usos sociales, según sean considerados útiles o no, para el desarrollo armónico del país, mientras no se violen los principios constitucionales rectores de los tributos.”⁵⁶

Amparo en revisión 548/58. Glendon E. Robertson. 7 de marzo de 1974. Unanimidad de dieciséis votos de los señores ministros. Lo resolvió el Tribunal en Pleno de esta Suprema Corte de Justicia. Ponente: Alberto Jiménez Castro. Secretaria: Luz María Perdomo Juvera.

⁵⁵ Cfr. Rodríguez Lobato, Raúl; *op. cit.*, pág. 69. Asimismo, puede consultarse la obra del exmagistrado del Tribunal Fiscal de la Federación: Cárdenas Elizondo, Francisco; *op. cit.*, pág. 213.

⁵⁶ Semanario Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia, Primera Parte, Pleno, Tomo VII-Junio, página 52.

Amparo en revisión 8788/83. Juan Antonio Dorado González y otra. 18 de agosto 1988. Unanimidad de diecisiete votos de los señores ministros. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Pablo V. Monroy Gómez.

Octava Epoca, Tomo II, Primera Parte-1, pág. 19.

Amparo en revisión 3647/89. Auto Refaccionaria La Petrolera, S.A. de C.V. 9 de mayo de 1991. Puesto a votación el proyecto modificado, se resolvió revocar la sentencia en la materia de la revisión, y con la salvedad apuntada en el considerando segundo del proyecto, negar el amparo a la quejosa, en relación con los artículos 2o., 3o., 5o. y 6o. de la Ley del Impuesto al Activo de las Empresas. Rocha Díaz expresó que estaba en contra de las consideraciones del proyecto y por las consideraciones de su voto particular en el amparo en revisión 2679/89, y el propio ministro Rocha Díaz y López Contreras manifestaron que debía concederse el amparo respecto del artículo 115, fracción IV, constitucional. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alberto Pérez Dayán.

Amparo en revisión 94/90. Monsan Construcciones, S.A. de C.V. - 9 de mayo de 1991. Puesto a votación el proyecto modificado, se resolvió, en la materia de la revisión, revocar la sentencia recurrida, y con la salvedad a que se refiere el considerando segundo del proyecto, negar el amparo a la quejosa en relación con los artículos 2o., 3o., 5o. y 6o. de la Ley del Impuesto al Activo de las Empresas, en relación con el artículo 9o., votaron en contra. Rocha Díaz expresó que estaba en contra de las consideraciones del proyecto y por las consideraciones de su voto particular en el amparo en revisión 2679/89, y el propio ministro Rocha Díaz y López Contreras manifestaron que debía concederse el amparo respecto del artículo 115, fracción IV, constitucional. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alberto Pérez Dayán.

Amparo en revisión 3787/89. Surtidora Industrial del Sureste, S. A. 9 de mayo de 1991. Puesto a votación el proyecto modificado, se resolvió revocar la sentencia, en la materia de la revisión, y con la salvedad apuntada en el considerando segundo del proyecto, negar el amparo a la quejosa. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alberto Pérez Dayán.

Tesis de jurisprudencia 18/91 aprobada por el Tribunal en Pleno en Sesión Privada celebrada el jueves veintitrés de mayo de mil novecientos noventa y uno. Unanimidad de dieciséis votos de los señores ministros. México, D.F. a 31 de mayo de 1991.

NOTA: Esta tesis también aparece publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 42, Junio de 1991, pág. 9.

Sin embargo, aunque las intenciones o motivos que haya tenido el legislador para la creación de impuestos con fines extrafiscales sean nobles, como en el caso de aquellas contribuciones que pretenden inhibir el consumo de bebidas alcohólicas o tabaco, lo cierto es que con ello el

Estado desvirtúa el destino que debe dar a las contribuciones, para que éstas sean consideradas constitucionales; amén de que, no es tarea del Estado pretender corregir desviaciones o vicios en que incurran los ciudadanos al través de la creación de cargas fiscales.

Ciertamente, existen diversos mecanismos para realizar labores en beneficio de la comunidad, entre los que encontramos la desgravación de algunos fenómenos o situaciones jurídicas o de hecho que antes se encontraban gravados, o la creación de dispositivos jurídicos en los que se establezcan actividades propias de algunas instituciones públicas a las que sean inherentes tales funciones, independientemente de que se pretenda en forma desconcertante legitimar los fines extrafiscales de los impuestos, como ocurrió en la exposición de motivos de la iniciativa de ley presentada por el Ejecutivo, ante la Cámara de Diputados, el día 9 de noviembre de 1950, relativa a la adición del segundo párrafo del artículo 131 Constitucional, que expone:

“Se afirma que la misión actual de los impuestos, no consiste exclusivamente en producir ingresos para el Estado, sino concomitantemente en realizar fines de carácter extrafiscal; de política económica, social, demográfica, exterior, etc.”

Al respecto, el maestro Sergio Francisco de la Garza estima que “es evidente que mientras que los impuestos con fines fiscales y al mismo tiempo extrafiscales no resultan prohibidos por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, los últimos, es decir, los impuestos con fines exclusivamente extrafiscales si resultan violatorios del mismo.”⁵⁷

⁵⁷ De la Garza, Sergio Francisco; *op. cit.*, pág. 268.

Sobre este particular, el maestro Rodríguez Lobato se pronuncia en los términos siguientes:

“Los impuestos con fines extrafiscales son aquellos que se establecen sin el ánimo de... satisfacer el presupuesto... En México es criticable el establecimiento de impuestos con fines exclusivamente extrafiscales, pues como ya hemos dicho una de las características esenciales del impuesto, derivada de la Constitución Política del país, es que se decreten para satisfacer el Presupuesto de Egresos, es decir, la Constitución no prevé ni autoriza el establecimiento de impuestos con fines diferentes de la satisfacción del Presupuesto de Egresos.”⁵⁸

2.4. El principio de igualdad en materia tributaria.

En otro orden de ideas, el llamado principio de igualdad, concatenado con la prohibición de aplicar leyes privativas, salvaguarda otro de los derechos públicos subjetivos de los gobernados: el de igualdad.

Aunque el fundamento constitucional del principio de igualdad se atribuya al artículo 13 de nuestra Carta Magna, como más adelante lo veremos, se afirma por tratadistas autorizados en la materia que el sustento constitucional de dicho principio, en materia tributaria, lo encontramos en el propio artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política Federal, amén de que la igualdad en el goce de los derechos fundamentales de los gobernados se consagre en numerales como el artículo 1o. de dicho ordenamiento supremo.

En efecto, la garantía de igualdad que históricamente nació en la materia penal, con el artículo 13 de la Ley Fundamental, establece que “nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales”, siendo acogida en diversas materias como la tributaria, en que adopta un

⁵⁸ Rodríguez Lobato, Raúl; *op. cit.*, pág. 69.

cariz propio que ha sido interpretado por los tratadistas y por los órganos jurisdiccionales, en la forma que se cita a continuación:

“EQUIDAD TRIBUTARIA. LA TRANSGRESION DE ESTE PRINCIPIO NO REQUIERE COMO PRESUPUESTO QUE SE ESTABLEZCAN DIVERSAS CATEGORIAS DE CONTRIBUYENTES. El requisito de equidad tributaria que debe cumplir toda ley fiscal, de conformidad con el artículo 31, fracción IV, constitucional, y que exige el debido respeto al principio de igualdad, que se traduce en dar trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, no requiere como presupuesto para su posible transgresión el que la norma legal relativa establezca diversas categorías de contribuyentes o diferenciación entre ellos, pues basta con que establezca un derecho que no pueda ser ejercido por todos los contribuyentes, sino sólo por aquellos que se coloquen en la hipótesis que dé lugar a su ejercicio, o bien prevea regímenes diversos, aunque éstos sean aplicables a todos los contribuyentes sin diferenciación, según la hipótesis legal en que se coloquen y puedan, incluso, ser aplicables a un mismo sujeto pasivo del impuesto, para que se dé la posibilidad de inequidad ya que tal diferenciación en los regímenes o el ejercicio del derecho sólo por algunos pueden ser, en sí mismos, violatorios de tal principio al ocasionar según la aplicación que corresponda de los regímenes o el derecho, un trato desigual a iguales o igual a desiguales.”⁵⁹

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 107/92. Consultores en Servicios Jurídicos Fiscales, S.A. de C.V. 6 de abril de 1995. Mayoría de seis votos. Ponente: Juan Díaz Romero, encargado del engrose Ministro Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

2.4.1. La igualdad y la generalidad.

Ciertamente, del análisis de las disposiciones constitucionales y criterios preinvocados se desprende que la garantía de igualdad consiste en dar un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, en la inteligencia de que dicha igualdad comprende todas las circunstancias de modo tiempo y lugar en su aplicación, no obstante que existan diversas categorías o clasificaciones que se distingan por sus características, mientras que la

⁵⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta 1995, Novena Época, Pleno, Tomo II, agosto de 1995, tesis P. L/95, pág. 71.

generalidad de una ley radica en la aplicación a un número indeterminado de personas jurídicas en los que concurren los supuestos objetivos de aquella, con independencia de elementos subjetivos referentes a calidad, condición y forma jurídica de los sujetos pasivos.

Lo anterior se corrobora con el criterio sustentado por el Pleno de nuestro máximo Tribunal, en los términos siguientes:

“EQUIDAD Y GENERALIDAD DE UNA LEY. DIFERENCIAS. Es inexacto que la equidad que exige la ley, signifique que no se esté frente a una ley privativa. En efecto, la interpretación jurídica del artículo 13 de la Constitución conduce a concluir que por leyes privativas deben entenderse aquellas cuyas disposiciones desaparecen después de aplicarse a una hipótesis concreta y determinada de antemano, y que se apliquen en consideración a la especie o la persona, o sea, que carecen de los atributos de generalidad, abstracción e impersonalidad que debe revestir toda norma jurídica. Es decir, que basta con que las disposiciones de un ordenamiento legal tengan vigencia indeterminada, se apliquen a todas las personas que se coloquen dentro de la hipótesis por ellas prevista y que no estén dirigidas a una persona o grupo de personas individualmente determinado, para que la ley satisfaga los mencionados atributos de generalidad, abstracción e impersonalidad y, por ende, no infrinja lo dispuesto por el artículo 13 constitucional. En cambio, el principio de equidad que debe satisfacer toda norma jurídico-fiscal tiene como elemento esencial el que, con respecto de los destinatarios de la misma, se trate de manera igual a quienes se encuentren en igual situación; el principio de igualdad establecido en la Constitución, tiende a que en condiciones análogas se imponga gravámenes idénticos a los contribuyentes, esto es, que las leyes deben tratar igualmente a los iguales, en iguales circunstancias. De lo anterior, claramente se infiere que no es lo mismo la falta de equidad de una ley, a que ésta sea privativa en los términos del artículo 13 constitucional.”⁶⁰

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 6126/64. Turismo Internacional, S. A. y coags. (acumdos.). 6 de septiembre de 1977. Unanimidad de 19 votos. Ponente: J. Ramón Palacios Vargas.

En otras palabras, para no transgredir el principio de igualdad tributaria deben establecerse gravámenes idénticos a todos aquellos que

⁶⁰ Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Primera Parte, Pleno, Volumen 103-108, pág. 152.

desempeñen una misma actividad y tengan un mismo nivel de ingresos, pues de lo contrario se les trataría en forma desigual a los iguales.

El jurista Sergio Francisco de la Garza ha expresado, acerca del principio de igualdad, lo siguiente:

“... la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que se viola el principio de igualdad tributaria, cuyo fundamento reconoce en este último caso no tanto en el artículo 13 de la Constitución, sino en la fracción IV del artículo 31, cuando se coloca en la misma situación tributaria a causantes que tienen una diversa capacidad contributiva, colocando a unos en una situación desventajosa respecto a otros contribuyentes, cuando se desvirtúa la finalidad de un impuesto contrariándose el sistema rector y el fundamento jurídico del tributo, y cuando se excluyen de una exención objetiva consagrada por la ley algunos objetos del impuesto respecto a los cuales existe la misma ratio legis que tomó en cuenta el legislador para consagrar su exención.”⁶¹

2.4.2. Las leyes privativas.

Otra de las cuestiones que constitucionalmente limitan la actividad de las autoridades fiscales federales es la relativa a la prohibición de la aplicación de leyes privativas, prevista en el artículo 13 de nuestra Carta Magna, que con frecuencia ha dado lugar a que erróneamente se confundan o utilicen en forma indistinta las expresiones relativas a la prohibición de leyes privativas con la de las leyes especiales.

En efecto, las leyes privativas y las leyes especiales poseen diferencias plenamente identificables que tanto la doctrina, como los tribunales y los legisladores, han delimitado con toda propiedad.

Así tenemos que, las leyes privativas son aquellas que carecen de generalidad, abstracción e impersonalidad, puesto que discriminan en forma individualizada a las personas jurídicas a las que se les impondrá,

⁶¹ De la Garza, Sergio Francisco; *op. cit.*, pág. 275.

extinguiéndose las mismas una vez que se aplican; en tanto que las leyes especiales rigen a toda una clase de personas, determinadas con precisión, en razón de las circunstancias peculiares en que se hallan, o por encontrarse en una categoría o clasificación previamente establecida en forma expresa por la ley, destacándose que estas últimas prevalecen sobre las leyes generales.

2.5. El principio de irretroactividad de las leyes.

En otra tesitura, es menester referirnos al principio de irretroactividad de las leyes en perjuicio de persona alguna, que consagra el primer párrafo del artículo 14 de nuestra Carta Magna, y que ha sido entendido como una prohibición constitucional de expedir o aplicar leyes que rijan hechos o actos acaecidos con anterioridad a la vigencia de una ley, lesionando algún derecho de las personas e incidiendo en un problema que corresponde a la aplicación de las leyes en el tiempo.

Efectivamente, sobre el particular se han formulado teorías como la de los derechos adquiridos y las expectativas de derecho, así como la de las situaciones abstractas o generales de derecho y situaciones concretas⁶².

Por cuanto hace a la teoría de los derechos adquiridos encontramos autores como los juristas Merlin, Baudry-Lacantinerie y Houques-Fourcade. El primero de los mencionados considera que una ley es retroactiva cuando destruye o restringe un derecho adquirido bajo el

⁶² Cfr. García Maynez, Eduardo; *"Introducción al Estudio del Derecho"*, Editorial Porrúa, Cuadragésimoprimer edición, México, 1990, pp. 390 a 399.

imperio de una ley anterior⁶³, mientras que estos últimos basan su tesis distinguiendo entre una facultad legal no ejercida y el hecho de ejercerla, aduciendo que sólo el ejercerla es constitutivo de un derecho adquirido, lo cual es erróneo, dado que un derecho no depende de que se ejerza o no, sino que al penetrar en el patrimonio de una persona ya no puede ser alterado⁶⁴.

La tesis de las situaciones abstractas y concretas de derecho, atribuida al autor francés Bonnetcase, descansa en la diferenciación que hace de las situaciones jurídicas antes mencionadas, señalando que las abstractas son la forma eventual o teórica en que se encuentra uno con respecto a una ley determinada⁶⁵, y para determinar si una persona se halla en una situación jurídica abstracta o concreta, basta con determinar si se dio o no el hecho o acto jurídico que condiciona las consecuencias legales⁶⁶. Sin embargo esta teoría es criticada, aduciéndose que la noción de retroactividad no requiere acudir al concepto de situación jurídica abstracta, sino a un hecho real y sus consecuencias de derecho⁶⁷.

Por su parte, el Pleno de nuestro más Alto Tribunal se ha pronunciado en los términos siguientes:

“RETROACTIVIDAD DE LA LEY. La retroactividad existe cuando una disposición vuelve al pasado, cuando rige o pretende regir situaciones ocurridas antes de su vigencia, retrobrando en relación a las condiciones jurídicas que

⁶³ *Ibidem*, pág. 390.

⁶⁴ *Ibidem*, pág. 392.

⁶⁵ *Ibidem*, pág. 396.

⁶⁶ *Ibidem*, pág. 397.

⁶⁷ *Ibidem*, pág. 399.

antes no fueron comprendidas en la nueva disposición y respecto de actos verificados bajo una disposición anterior.”⁶⁸

Amparo en revisión 1981/55. Harinera de Navojoa, S. A. y coags. 7 de marzo de 1968. Mayoría de 12 votos. Ponente: Ernesto Solís López.

Quinta Época:

Tomo CXIII, Pág. 473. Amparo 1232/52. Líneas Unidas del Norte, S. C. L. 11 de agosto de 1952. Unanimidad de cuatro votos.

Sexta Parte del Apéndice 1917-1965, Pág. 303.

De tal suerte, para que una ley sea retroactiva, se requiere que obre en el pasado y que lesione derechos nacidos al amparo de leyes anteriores, puesto que los hechos o actos deben regirse por las leyes que se encuentran vigentes en el momento en que se actualizan o verifican los mismos y no por disposiciones legales que entren en vigor después, salvo el caso de la aplicación retroactiva de la ley en materia penal, siempre y cuando sea en beneficio de las personas.

La prohibición expresa de dar efectos retroactivos a las leyes, cuando se causan perjuicios a las personas, ha sido motivo de análisis en todas las áreas del Derecho, incluyendo la materia tributaria, destacando interpretaciones como la realizada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se cita literalmente a continuación:

“RETROACTIVIDAD EN LA TRIBUTACION. Normalmente las leyes deben aplicarse durante el periodo de su vigencia; sólo por excepción deben seguirse aplicando a pesar de que las leyes posteriores las hayan derogado o abrogado, a fin de preservar los derechos o las situaciones jurídicas favorables a los interesados, que se constituyeron al amparo de aquéllas, y en acatamiento al artículo 14 constitucional que consagra la no retroactividad de la ley. Lógicamente, los problemas más complejos al respecto se presentan cuando el ejercicio de la facultad o derecho o la situación jurídica constituida no se agota en sus efectos durante el tiempo de vigencia de la ley a cuyo amparo se produjo y ésta es sustituida por otra que ya no consagra ese derecho; pero con frecuencia una ley no sólo debe regir los hechos acaecidos durante su vigencia,

⁶⁸ Semanario Judicial de la Federación, Parte 1ª, Pleno, Sexta Época. Volumen CXXXVI, pág. 80.

sino también las consecuencias jurídicas de los mismos que se sigan produciendo aun bajo la vigencia de una nueva ley, para lo cual debe atenderse ya sea al concepto de derecho adquirido, al de situación jurídica concreta o al de situación jurídica constituida. Con base en lo anterior, si bien el Congreso de la Unión debe legislar anualmente en materia impositiva para determinar los impuestos que habrán de cubrir el presupuesto del correspondiente año fiscal, lógica y jurídicamente debe entenderse que las disposiciones que en esa materia se encuentren vigentes cada año regirán los hechos acaecidos durante el mismo; pero sin que puedan afectar, no sólo las situaciones jurídicas consumadas o constituidas con anterioridad, sino tampoco las consecuencias que de estas últimas se sigan produciendo en los casos en que el desconocimiento o afectación de esas consecuencias implique necesariamente la afectación de la propia situación jurídica o del hecho adquisitivo del derecho, puesto que únicamente podría afectar esas consecuencias aun no producidas (facta pendencia) cuando con ello no se destruya o afecte en perjuicio del interesado la situación jurídica consumada generadora de su derecho.⁶⁹

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 3295/71. Richardson Martell, S. A. de C.V. 24 de febrero de 1972. 5 votos. Ponente: Jorge Iñárritu.

En esa virtud, si se aduce violación al artículo 14 constitucional, por aplicación retroactiva de la ley, debe demostrar el demandante la existencia de los derechos, de los que dice ser titular, conforme a la ley vigente en la época de los hechos, así como la lesión o privación de los mismos por la ley posterior, para acreditar que la autoridad ha violado la prohibición referente al principio de irretroactividad de las leyes en perjuicio de persona alguna.

Por otra parte, la Segunda Sala de nuestro más Alto Tribunal se pronunció en el sentido de que las normas relativas a multas fiscales deben aplicarse retroactivamente en favor del particular, de acuerdo con la Tesis de jurisprudencia 8/98 que, por su importancia, se transcribe a continuación:

⁶⁹ Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, Segunda Sala, Séptima Época, Volumen 38, pág. 53.

"MULTAS FISCALES. DEBEN APLICARSE EN FORMA RETROACTIVA LAS NORMAS QUE RESULTEN BENÉFICAS AL PARTICULAR. Si la imposición de las sanciones (penales o fiscales) tiene como finalidad mantener el orden público a través del castigo que, en mayor o menor grado, impone el Estado al que incurre en una infracción, debe considerarse que las multas fiscales tienen una naturaleza similar a las sanciones penales y, por tanto, la aplicación en forma retroactiva de las normas que benefician al particular, se apeg a lo dispuesto por el artículo 14 constitucional y al principio de retroactividad en materia penal aceptado por la jurisprudencia, la ley y la doctrina, en tanto que, por tratarse de castigos que el Estado impone, debe procurarse la mayor equidad en su imposición, en atención a lo dispuesto por el artículo 1o. de la Carta Magna."⁷⁰

PRECEDENTES:

Contradicción de tesis 26/97. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 23 de enero de 1998. Mayoría de cuatro votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

El criterio antes transcrito es congruente con el principio que aquí se analiza, en tanto que la imposición de sanciones fiscales participa de los mismos rasgos que las sanciones penales, por lo que, entrambas, se rigen por las mismas reglas acordes con su importancia y caracteres.

2.6. La garantía de audiencia.

Otra de las limitaciones constitucionales lo constituye la llamada "garantía de audiencia", la cual ha sido una de las más acogidas en todas las áreas del Derecho, amén de haber sido interpretada por diversos tratadistas, y que encontramos establecida en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política Federal, bajo el tenor siguiente:

"Artículo 14. ...

⁷⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Segunda Sala, Novena Época, Tomo VII, Marzo de 1998, Tesis: 2a./J. 8/98, pág. 333.

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."

Acerca del mandato constitucional precitado se han escrito grandes obras que, después de hacer un análisis serio de dicha figura jurídica, concluyen afirmando que en dicha disposición constitucional se contiene una amplia gama de derechos públicos subjetivos de los gobernados, que deben ser respetados por la autoridad, para que sus actos desplegados no sean tildados de anticonstitucionales.

En un principio, la garantía de audiencia comprendía sólo los actos de las autoridades pertenecientes a los poderes judicial y ejecutivo, sin embargo, su extensión protectora fue ampliada, a fines de la primera mitad del siglo XX, a los actos de las autoridades pertenecientes al Poder Legislativo, constituyendo un enorme avance en la tutela de los derechos en nuestro país, gracias a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La substancia de la garantía de audiencia estriba en que toda persona tiene el derecho irrestricto a ser oído y a defenderse antes de sufrir alguna privación o afectación en su esfera de derechos, por parte de cualquier autoridad pública, salvo los casos de excepción que expresamente prevé nuestra Carta Magna y que, a saber, son: a). La expropiación; y b). La facultad económico-coactiva.

El maestro Carlos A. Cruz Morales con gran perspicacia jurídica nos dice:

"El derecho a defenderse debe entenderse en su significado más lato; no es el derecho a utilizar los medios de defensa establecidos por la Ley aunque pueda coincidir con ellos, porque entonces, el derecho consistiría en la aplicación de

la ley en sus términos aunque ésta conculcara algunas formas de defensa... cualquier actitud que impida u obstruya la defensa, se traduce en conculcación de la garantía contenida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional. Si el artículo 14 legitima el derecho a defenderse, cualquier acto de autoridad que se traduzca en estado de indefensión, viola esta garantía. La esencia de la garantía de audiencia es la posibilidad de defensa; la restricción a la actitud opositora se traduce en indefensión, y viola la garantía del segundo párrafo del artículo 14 constitucional.”⁷¹

Ahora bien, la garantía de audiencia debe respetarse no sólo por los órganos jurisdiccionales, sino también por las autoridades administrativas ante las cuales se deben agotar recursos o medios de defensa legal, puesto que de no observar dicho imperativo su actuación sería anticonstitucional.

Conviene hacer hincapié en que para no quebrantar la multicitada garantía es indispensable que las autoridades administrativas, ante las que se instaure un procedimiento, den oportunidad a los gobernados de que rindan las pruebas que estimen pertinentes y formulen sus alegatos, para que finalmente, y una vez tomados en cuenta dichos elementos, pronuncien la resolución que proceda conforme a Derecho.

2.6.1. Obligación del Poder Legislativo de consagrar la garantía de audiencia en las leyes.

Los alcances de la garantía de audiencia son insospechados, al grado de que limitan el actuar desplegado por las autoridades legislativas, en el sentido de que las obligan a que en la propia ley consignen no solamente un procedimiento en que las partes expongan sus planteamientos, sino además la posibilidad jurídica de defenderse, para demostrar, con los elementos que

⁷¹ Cruz Morales, Carlos A.; *“Los Artículos 14 y 16 Constitucionales”*, Editorial Porrúa, México, 1977, pág. 15.

el Derecho les proporciona, la existencia de un derecho en su favor; por ende, resulta correcto lo expresado al respecto por el maestro Raúl Rodríguez Lobato, en los términos siguientes:

“... será anticonstitucional toda ley ordinaria que no consagre la garantía de audiencia en favor de los particulares, es decir, que no establezca el procedimiento ante la autoridad administrativa o judicial conforme al cual los particulares tengan la oportunidad de hacer la defensa de sus derechos para que la autoridad que tenga a su cargo la decisión final tome en cuenta tal defensa previamente a la emisión de la resolución que afecte esos derechos.”⁷²

Aún más, aunque ley no contemple en forma expresa un procedimiento en el que se conceda al afectado la posibilidad de escuchársele y vencérsele conforme a derecho, deberá de otorgarse y respetarse la garantía de audiencia al mismo, para posteriormente dictar la decisión correspondiente en el asunto, puesto que se trata de una garantía constitucional que invariablemente tiene que observarse.

Lo anterior se corrobora con lo expresado en el criterio jurisprudencial que reza así:

“AUDIENCIA, GARANTÍA DE. DEBE RESPETARSE AUNQUE LA LEY EN QUE SE FUNDE LA RESOLUCIÓN NO PREVEA EL PROCEDIMIENTO PARA TAL EFECTO.- La circunstancia de que no exista en la ley aplicable precepto alguno que imponga a la autoridad responsable la obligación de respetar a alguno de los interesados la garantía de previa audiencia para pronunciar la resolución de un asunto, cuando los actos reclamados lo perjudican, no exime a la autoridad de darle oportunidad de oírlo en defensa, en atención a que, en ausencia de precepto específico, se halla el mandato imperativo del artículo 14 constitucional, que protege dicha garantía a favor de todos los gobernados, sin excepción.”⁷³

PRECEDENTES:

Sexta Época, Tercera Parte:

Volumen LXXXVIII, pág. 30. Amparo en revisión 831/64. Mercedes de la Rosa Puente. 29 de octubre de 1964. Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

⁷² Rodríguez Lobato, Raúl; *op. cit.*, pp. 45 y 46.

⁷³ Apéndice al Semanario Judicial 1917-1985, Octava Parte, Común al Pleno y Salas, pág. 112.

Séptima Época, Tercera Parte:

Volumen 26, pág. 122. Amparo en revisión 2462/70. Poblado "Villa Rica", municipio de Actopan, Ver. 25 de febrero de 1971. Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

Volumen 26, pág. 122. Amparo en revisión 4722/70. Poblado de las Cruces, hoy Francisco I. Madero, municipio de Lagos de Moreno, Jalisco. 25 de febrero de 1971. 5 votos. En la publicación no se menciona el nombre del ponente.

Volumen 63, pág. 25. Amparo en revisión 3372/73. Carmen Gómez de Mendoza, 14 de marzo de 1974. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Volumen 63, pág. 25. Amparo en revisión 2422/73. Adolfo Cárdenas Guerra. 28 de marzo de 1974. En la publicación no se menciona el nombre del ponente.

2.7. La garantía de petición y la negativa ficta.

Otro de los límites constitucionales, al cual se encuentra sujeto el actuar de las autoridades fiscales, lo es el derecho de petición, contenido en el artículo 8o. de nuestra Ley Fundamental, y cuya parte conducente dice así:

"Artículo 8o. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa...

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

Dicha garantía, establecida en favor de los gobernados, dispone que toda autoridad, en el ámbito de su respectiva competencia, al ser instada para resolver una solicitud escrita que no la agrada ni ofenda, tiene la obligación de pronunciarse sobre la petición misma, notificando al interesado la resolución que haya dictado al respecto, dentro de un "breve término".

Sin embargo, aunque la propia constitución no precisa lo que debe entenderse por "breve término", los tribunales del Poder Judicial Federal han emitido criterios en los que han delimitado la temporalidad a que debe

contraerse la emisión del acuerdo que deben emitir las autoridades, en relación con la instancia planteada a éstas en forma pacífica y respetuosa, los cuales no justifican la tardanza en acatar la obligación constitucional y exigen a las autoridades que aporten pruebas y elementos de convicción al juzgador para corroborar que no se incumple con dicho imperativo, cuando se plantea tal violación, ante un órgano jurisdiccional⁷⁴.

Cabe destacar que, aun cuando no existe jurisprudencia que determine con toda precisión el tiempo a que debe constreñirse el “breve término”, encontramos criterios de los tribunales del Poder Judicial Federal que establecen que las autoridades deben emitir la respuesta a las peticiones que les formulen los gobernados en un plazo máximo de cuatro meses, como el que se cita a continuación:

“PETICIÓN, DERECHO DE. CONCEPTO DE BREVE TÉRMINO.- La expresión ‘breve término’, a que se refiere el artículo 8o. constitucional, que ordena que a cada petición debe recaer el acuerdo correspondiente, es aquel en que individualizado al caso concreto, sea el necesario para que la autoridad estudie y acuerde la petición respectiva sin que, desde luego, en ningún caso exceda de cuatro meses.”⁷⁵

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1244/93. Isidro Landa Mendoza. 4 de agosto de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime C. Ramos Carreón. Secretaria: Mayra Villafuerte Coello.

Resulta oportuno mencionar que los institutos jurídicos de la garantía de petición y la negativa ficta han sido distinguidos por criterio

⁷⁴ Vide: Tesis Ejecutoria: “PETICIÓN, DERECHO DE.” Amparo en Revisión 67/81. Laboratorios Ayerst, S. De R.L. 18 de junio de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. Visible en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo 145-150, Sexta Parte, pág. 197.

⁷⁵ Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XIII, Febrero de 1994, pág. 390.

jurisprudencial de los tribunales del Poder Judicial Federal que a la letra dice:

“NEGATIVA FICTA Y DERECHO DE PETICIÓN. SON INSTITUCIONES DIFERENTES. El derecho de petición consignado en el artículo 8o. constitucional consiste en que a toda petición formulada por escrito en forma pacífica y respetuosa deberá recaer una contestación también por escrito, congruente a lo solicitado, la cual deberá hacerse saber al peticionario en breve término; en cambio, la negativa ficta regulada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación no tiene como finalidad obligar a las autoridades a resolver en forma expresa sino que ante la falta de contestación de las autoridades fiscales, por más de tres meses, a una petición que se les formule, se considera, por ficción de la ley, como una resolución negativa. En consecuencia, no puede establecerse, ante dos supuestos jurídicos diversos, que la negativa ficta implique también una violación al artículo 8o. constitucional, porque una excluye a la otra.”⁷⁶

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1911/90. Salvador Hinojosa Terrazas. 10 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Rosa Elena Rivera Barbosa.

Amparo directo 5701/96. Grupo Constructor y Consultor DIC, S.A. de C.V. 21 de mayo de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: José Fernando Suárez Correa. Secretaria: Ma. Ernestina Delgadillo Villegas.

Amparo directo 1871/97. Myrna Alicia Esperón Lizárraga. 18 de junio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretaria: Olivia Escudero Contreras.

Amparo directo 2701/97. Alicia Banuet Pérez. 9 de julio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: José Fernando Juárez Correa. Secretaria: Gabriela Villafuerte Coello.

Amparo directo 2271/97. Ubaldo Jiménez Jiménez. 9 de julio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Reza Saldaña. Secretaria: Leticia Guzmán Miranda.

Así, en materia tributaria, la ley secundaria establece que las peticiones formuladas a las autoridades fiscales deberán ser resueltas dentro de un plazo de 3 meses, de acuerdo con el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación que prescribe lo siguiente:

⁷⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo VI, Octubre de 1997, Tesis: I.1o.A. J/2, pág. 663.

“Artículo 37. Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de 3 meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte.”

De esta forma, si la persona que presentó la instancia ante la autoridad no recibe respuesta de ella dentro del consabido plazo de tres meses, podrá elegir entre la impugnación de la “resolución negativa ficta” al través de los medios de defensa legal que sean procedentes, o aguardar hasta que le sea notificada la decisión que recaiga a su petición.

Aun más, de conformidad con el numeral preinvocado, el proveído que recaiga a la instancia planteada a la autoridad fiscal deberá resolver la cuestión efectivamente planteada, sin que sea dable aceptar como satisfecha tal disposición legal por el solo hecho de que se emita y notifique un acuerdo de mero trámite.

Ciertamente, el derecho de petición, consagrado en el artículo 8o. constitucional, es una institución jurídica diferente a la resolución negativa ficta regulada por el numeral 37 del Código Tributario Federal, puesto que esta última más que obligar a las autoridades a resolver en forma expresa una instancia o petición, considera, por ficción de la ley, y dada la omisión en que incurre la autoridad fiscal, que se produjo una resolución negativa. Además, ésta sólo opera respecto de las autoridades fiscales, más no de otras diversas, ni siquiera de autoridades que sean formal y materialmente administrativas.

Cabe agregar que la figura de la negativa ficta también es aplicable a los recursos administrativos fiscales que no son resueltos dentro del plazo

legal a que alude el artículo 37 multicitado, máxime que dicho precepto, al referirse a las “instancias”, conforme al léxico forense, comprende los distintos grados de conocimiento y resolución de los medios de defensa legal que se hacen valer con motivo de la tramitación de los mismos.

Lo anterior se corrobora, con la sola lectura de la Tesis de Jurisprudencia 26/95, dictada por la Segunda Sala de este alto Tribunal, en sesión pública de 16 de junio de 1995, la cual establece que los recursos administrativos que no sean resueltos dentro del plazo legal, se entenderán resueltos por ficción de la ley, en sentido negativo:

“NEGATIVA FICTA Y NEGATIVA EXPRESA EN MATERIA FISCAL, RECAIDAS A LA MISMA PETICIÓN. SON RESOLUCIONES DIVERSAS CON EXISTENCIA PROPIA E INDEPENDIENTE PARA EFECTOS DEL SOBRESIMIENTO EN EL JUICIO DE NULIDAD. Conforme al artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, la resolución negativa ficta es el sentido de la respuesta que la ley presume ha recaído a una petición, instancia o recurso formulado por escrito por un particular, cuando la autoridad omite resolverlo en el plazo previsto por el citado numeral. Su objeto es evitar que el peticionario se vea afectado en su esfera jurídica ante el silencio de la autoridad que legalmente debe emitir la resolución correspondiente, de suerte que se rompa la situación de indefinición derivada de la abstención, pudiendo en consecuencia interponer los medios de defensa previstos por la ley, como lo es el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación; con ello, además, se propicia que la autoridad, en su contestación, haga de su conocimiento los fundamentos y motivos de esa resolución, teniendo de esta forma oportunidad de objetarlos. La configuración de la resolución negativa ficta, da al interesado el derecho de combatirla ante el órgano correspondiente del Tribunal Fiscal de la Federación, y si ya promovido el juicio de nulidad, la autoridad emite la resolución negativa expresa, que también es impugnada ante el mismo órgano jurisdiccional, éste debe pronunciarse respecto de ambas y no sobreseer respecto de la expresa aduciendo las causales de improcedencia establecidas en el artículo 202, fracciones III y XI, del Código Fiscal de la Federación, las que no operan por ser resoluciones diversas que tienen existencia jurídica propia e independiente una de la otra. De otro modo, en virtud del efecto del sobreseimiento - dejar las

cosas como estaban -, se daría pauta a la autoridad para que en ejercicio de sus atribuciones coactivas, ejecutara la resolución expresa.”⁷⁷

Contradicción de tesis 27/90. Suscitada entre el Sexto y Primer Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito y los Tribunales Colegiados Cuarto y Quinto en Materia Administrativa del mismo Circuito. 16 de junio de 1995. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jacinto Figueroa Salmorán.

De esta suerte, la resolución negativa ficta es una ficción legal que nace del silencio de las autoridades fiscales y que tiene como propósito constituir un elemento de acción que, al ejercerse, posibilita al actor iniciar el juicio de nulidad fiscal en contra de la misma, sin que sea permitido que la autoridad fiscal, al contestar la demanda, haga valer razones de improcedencia de la instancia o petición planteada, pues el silencio de la autoridad significa que denegó o resolvió en sentido adverso a los intereses del peticionario, por lo que solamente se podrán verter argumentos en cuanto a los fundamentos y motivos del fondo del asunto, sea para acceder o negar la solicitud formulada por el particular.

Desde luego, el gobernado estará en aptitud de formular una ampliación de la demanda para desvirtuar la negativa de la autoridad, como lo señala el Lic. Dionisio J. Kaye:

“Ahora bien, mucho se cuestiona, en el sentido de que es difícil impugnar una resolución que no se conoce, que no se encuentra debidamente fundada ni motivada, encontrándose indefenso el particular para combatir la misma; esta situación se encuentra resuelta por el propio Código Fiscal de la Federación, en cuyo artículo 210 concede al demandante el derecho de ampliar se demanda, dentro de los 20 días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo recaído a la contestación de la demanda, cuando se impugne una resolución negativa ficta; lo anterior resulta lógico, toda vez que en la contestación de la demanda de nulidad, la autoridad fundamentará y motivará su resolución en negativa ficta y hasta entonces el particular conocerá de dichos

⁷⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, Tomo II, Julio de 1995, Tesis: J/2a. 26/95, pág. 77.

fundamentos, y es entonces hasta ese momento en el que podrá combatir jurídicamente la resolución que le fue desfavorable a sus intereses.”⁷⁸

Por ende, en los casos de impugnación de una resolución negativa ficta, la litis se integrará con la demanda de nulidad, la contestación a la misma, así como con la ampliación de demanda y su respectiva contestación.

Lo antes dicho se corrobora con el criterio emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que reza así:

“NEGATIVA FICTA. LITIS EN EL JUICIO FISCAL CUANDO SE DEMANDA NULIDAD DE UNA RESOLUCION DE TAL CARACTER. Cuando se impugna una resolución negativa ficta, la litis en el juicio fiscal queda establecida con el escrito inicial de demanda y la contestación que de ella se haga, en la que se expresen los fundamentos de la resolución negativa ficta, y, además, en su caso, con la ampliación de dicha demanda y su contestación.”⁷⁹

Amparo directo 1553/88. Dolores Hedúan Virués. 23 de noviembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Atzimba Martínez Nolasco.

Amparo directo 5889/80. Antonio González Barañón. 30 de abril de 1981. Mayoría de 3 votos. Ponente: Jorge Iñárritu. Disidentes: Carlos del Río Rodríguez y Atanasio González Martínez.

Amparo directo 2007/80. Constructora Gys, S. A. 9 de abril de 1981. 5 votos. Ponente: Eduardo Langle Martínez.

Volúmenes 127-132, pág. 61. Amparo directo 4072/77. Raúl Cervantes Gaxiola y otro. 29 de noviembre de 1979. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Jorge Iñárritu.

Volumen 85, pág. 25. Amparo directo 1606/75. Casa Trottnor, S.A. 29 de enero de 1976. 5 votos. Ponente: Jorge Iñárritu.

2.8. El principio de no confiscación de bienes.

⁷⁸ Kaye, Dionisio J.; “*Derecho Procesal Fiscal*”, Editorial Themis, Tercera edición, México, 1991, pp. 148 y 149.

⁷⁹ Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Tercera Parte, Séptima Época, Tomo: 145-150, pág. 81.

En otro orden de ideas, el artículo 22 de nuestra Ley Fundamental establece el principio de no confiscación de bienes y, en su parte conducente, reza así:

“Artículo 22. Quedan prohibidas... la multa excesiva, la confiscación de bienes...

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 impuestos o multas...”

De la transcripción que antecede se desprende que ha sido proscrita la confiscación de bienes y que no se transgrede la prohibición en caso de que el Estado se adjudique bienes que formen parte del patrimonio de una persona, para que ésta pague los impuestos y las multas generadas a su cargo.

De igual forma, sería anticonstitucional cualquier impuesto que fuese exorbitante o ruinoso y que, por ser excesivo, destruyera o acabara con la fuente de riqueza de donde se obtiene, entrañando una transgresión al principio de proporcionalidad que salvaguarda el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política Federal.

Asimismo, debemos tener presente que además de los límites constitucionales de los actos de las autoridades en materia fiscal federal, a los cuales se ha hecho alusión, encontramos otros derechos públicos subjetivos de los gobernados, tales como la prohibición de que los impuestos limiten el derecho al trabajo y a ejercer actividades comerciales lícitas, o también la que restringe la libre circulación y tránsito.

Todas las “garantías individuales” que se encuentren vinculadas a la rama fiscal y que aseguren el respeto de los derechos de los gobernados son

limitantes del actuar de las autoridades en dicha materia, de acuerdo con el criterio de estudiosos de la materia, como el maestro Luis Bazdresch:

“... las garantías son realmente una creación de la Constitución, en tanto que los derechos protegidos por esas garantías son los derechos del hombre, que no provienen de ley alguna, sino directamente de la calidad y de los atributos naturales del ser humano; esto es, hay que distinguir entre derechos humanos, que en términos generales son facultades de actuar o disfrutar, y garantías, que son los compromisos del Estado de respetar la existencia y el ejercicio de esos derechos.”⁸⁰

Por consiguiente, los derechos públicos subjetivos de los gobernados o garantías individuales —“terminología ciertamente poco precisa en la actualidad”⁸¹—, se encuentran establecidos en nuestra Ley Suprema y consagran los derechos fundamentales del hombre, que son inherentes a la esencia de éste y propenden a su desarrollo cabal, protegiendo a los particulares de los actos arbitrarios o caprichosos desplegados por cualquier autoridad estatal.

El maestro Manuel Lucero Espinosa, ha escrito sobre el particular, lo siguiente:

“... frente a la facultad del Estado de exigir el cumplimiento de una obligación, existen a favor de los gobernados una serie de protecciones consideradas como límites a la actividad de aquél, las que a su vez constituyen los derechos públicos subjetivos de los gobernados... Tanto el poder público estatal como los derechos subjetivos de los habitantes encuentran su origen y su fuerza jurídica en la Constitución, que es el instrumento mediante el cual el pueblo soberano se da sus reglas fundamentales de organización...”⁸²

⁸⁰ Bazdresch, Luis; “*Garantías Constitucionales*”, Editorial Trillas, Tercera edición, México, 1986, pág. 12.

⁸¹ Vide: Comentarios del Dr. Soberanes Fernández, José Luis. Instituto de Investigaciones Jurídicas; “*Diccionario Jurídico Mexicano*”, Editorial Porrúa, Novena edición, México, 1996, pág. 1512.

⁸² Lucero Espinosa, Manuel; “*Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*”, Editorial Porrúa, Cuarta edición, México, 1997, pp. 5 y 6.

Por su parte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que por razones históricas se sigue empleando la terminología de "garantías individuales" al hacer alusión a los derechos públicos subjetivos de los gobernados, lo cual se aprecia en criterios como el que se contiene en la tesis jurisprudencial, cuya parte conducente se transcribe enseguida:

"AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON LOS QUE SOSTIENEN QUE LOS JUZGADORES DE AMPARO VIOLAN GARANTIAS INDIVIDUALES, SOLAMENTE EN ESE ASPECTO. Históricamente las garantías individuales se han reputado como aquellos elementos jurídicos que se traducen en medios de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales que el ser humano debe tener para el cabal desenvolvimiento de su personalidad frente al poder público. Son derechos públicos subjetivos consignados en favor de todo habitante de la República que dan a sus titulares la potestad de exigirlos jurídicamente a través de la verdadera garantía de los derechos públicos fundamentales del hombre que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consigna, esto es, la acción constitucional de amparo..."⁸³

Contradicción de tesis 14/94. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, entre otros. 14 de noviembre de 1996. Unanimidad de diez votos. Ponente: Humberto Román Palacios, en su ausencia hizo suyo el proyecto el Ministro Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Manuel Rojas Fonseca.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de enero en curso, aprobó, con el número 2/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a trece de enero de mil novecientos noventa y siete.

Es de destacarse que, en el propio texto de la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia pretranscrita, se explica que Don Venustiano Carranza tomó la idea de intitular el Capítulo I del Título Primero de la Constitución Política Federal, "De las Garantías Individuales", del proyecto de la mayoría de la Constitución de 1842, en tanto que el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856 denominó a la sección

⁸³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo V, Enero de 1997, Tesis: P./J. 2/97, pág. 5.

quinta: "Garantías Individuales"; por lo que, fueron recogidas las ideas que años atrás habían expresado otros constituyentes, con el propósito de resaltar que se garantizarían todas las manifestaciones de la libertad⁸⁴.

2.9. La garantía de seguridad jurídica.

La garantía constitucional de seguridad jurídica es imprescindible en todo Estado de Derecho, pues constituye una exigencia que da firmeza al orden jurídico, pero sobre todo la estabilidad que brinda un ambiente propicio para que nazcan y florezcan actos jurídicos relativos a cualquier esfera de la actividad humana.

Tanto los tratadistas, como los tribunales, se han pronunciado en torno a ella, para explicar su contenido y alcance, partiendo de su ubicación en el mundo del Derecho.

En el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas se conceptúa a la seguridad jurídica como "... la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente."⁸⁵

Estimamos que la garantía de seguridad jurídica rige en todas las ramas del derecho, creando las circunstancias adecuadas para dar certidumbre y claridad a las personas, de manera consistente en todos los

⁸⁴ Vide: Sentencia que originó la Jurisprudencia P./J. 2/97, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, Tomo V, Febrero de 1997, pág. 31.

⁸⁵ Adame Goddard, Jorge. Instituto de Investigaciones Jurídicas; "*Diccionario Jurídico Mexicano*", Editorial Porrúa, Novena edición, México, 1996, pág. 2885.

ámbitos en que se desarrolla el ser humano, logrando la estricta observancia del régimen jurídico en el que se encuentra inmerso.

Dicha garantía constitucional, a juicio del Dr. Burgoa Orihuela, puede ser situada atendiendo a lo siguiente:

“... las garantías que respectivamente las impongan al Estado y sus autoridades, se pueden clasificar en garantías materiales y garantías formales. Dentro del primer grupo se incluyen las que se refieren a las libertades específicas del gobernado, a la igualdad y a la propiedad, comprendiendo el segundo grupo las de seguridad jurídica, entre las que destacan la de audiencia y de legalidad consagradas primordialmente en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución.”⁸⁶

De acuerdo con lo antes transcrito, la seguridad jurídica constituye, más que una garantía en sí misma, un grupo de garantías constitucionales de carácter formal que deben observarse previamente a la irrupción en la esfera de los derechos de los gobernados, por parte de las autoridades, lo cual explica el propio jurista en los siguientes términos:

“Ese conjunto de modalidades jurídicas a que tiene que sujetarse un acto de cualquiera autoridad para producir válidamente, desde un punto de vista jurídico, la afectación en la esfera del gobernado a los diversos derechos de éste, y que se traduce en una serie de requisitos, condiciones, elementos, etc., es lo que constituye las garantías de seguridad jurídica.”⁸⁷

Por su parte, los tribunales del Poder Judicial de la Federación han emitido diversas tesis que confirman que las garantías de seguridad jurídica constituyen uno de los criterios de clasificación que agrupa diversas garantías constitucionales, pudiendo constatarse tal aseveración con la lectura integral de las tesis cuyos rubros se citan a continuación:

⁸⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio; “*Las Garantías Individuales*”, Editorial Porrúa, Vigésimaprimer edición, México, 1988, pág. 194.

⁸⁷ *Ibidem*, pág. 498.

“SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE LAS ESTABLECE, NO ES VIOLATORIO DE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 23 CONSTITUCIONAL.”⁸⁸

“GARANTIA DE SEGURIDAD JURÍDICA, CONTENIDA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL.”⁸⁹

“INSPECCIÓN. RESULTA CONTRARIA A LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA LA ORDEN DE, EN LA QUE SE OMITIÓ ESPECIFICAR EL PERÍODO SUJETO A REVISIÓN”⁹⁰

“METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN. EL ARTÍCULO 112 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE CONTEMPLA LAS SANCIONES QUE PUEDEN IMPONERSE POR LAS INFRACCIONES QUE SE COMETAN, VIOLA LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE PRIMERO DE JULIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS).”⁹¹

Finalmente, consideramos particularmente ilustrativa la tesis que se transcribe literalmente en seguida:

“AUDIENCIA, GARANTIA DE. De entre las diversas garantías de seguridad jurídica que contiene el segundo párrafo del artículo 14 constitucional destaca, por su primordial importancia, la de audiencia previa. Este mandamiento superior, cuya esencia se traduce en una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, cumplan con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa de los afectados. Dichas formalidades y su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, se constituyen como elementos fundamentales útiles

⁸⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo VI, Noviembre de 1997, Tesis: P./J. 84/97, pág. 57.

⁸⁹ Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo V Segunda Parte-1, pág. 225.

⁹⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo IV, Agosto de 1996, Tesis: 1.4o.A.130 A, pág. 682.

⁹¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo VI, Noviembre de 1997, Tesis: P./J. 83/97, pág. 24.

para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige. Así, con arreglo en tales imperativos, todo procedimiento o juicio ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen, ineludiblemente, distintas etapas que configuran la garantía formal de audiencia en favor de los gobernados, a saber, que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como de la cuestión que habrá de ser objeto de debate y de las consecuencias que se producirán con el resultado de dicho trámite, que se le otorgue la posibilidad de presentar sus defensas a través de la organización de un sistema de comprobación tal, que quien sostenga una cosa la demuestre, y quien estime lo contrario cuente a su vez con el derecho de demostrar sus afirmaciones; que cuando se agote dicha etapa probatoria se dé oportunidad de formular las alegaciones correspondientes y, finalmente, que el procedimiento iniciado concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas, fijando con claridad el tiempo y forma de ser cumplidas.⁹²

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 513/90. Dulces y Chocolates Alejandra, S.A. 5 de junio de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alberto Pérez Dayán.

Como puede apreciarse, las garantías de seguridad jurídica son mandatos constitucionales que deben respetarse por parte de las autoridades dentro de un procedimiento o juicio, para que puedan producir válidamente alguna afectación en la esfera de derechos de los administrados, cuando su actuación haya cumplido con los cánones del Código Político Fundamental.

2.10. Conclusiones.

1. El principio constitucional de legalidad tributaria que contempla el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna, exige que las contribuciones y sus elementos esenciales sean establecidos por actos formal y

⁹² Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo VII-Enero de 1991, pág. 153.

materialmente legislativos, que provengan única y exclusivamente de los órganos facultados para crearlas a través de un procedimiento legislativo.

2. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las contribuciones, previstas en la fracción IV del artículo 31 de la Carta Magna, consisten, por una parte, en que las personas obligadas a contribuir para los gastos públicos lo hagan atendiendo a su capacidad contributiva, esto es, quienes obtengan mayores ingresos y potencialidad económica, tributen más que quienes tengan menores ingresos y menor capacidad tributaria; y de otra parte, que el gravamen establecido por la ley atempere la presión fiscal de la carga tributaria.

3. Toda contribución debe ser destinada a cubrir el gasto público, por imperativo constitucional del artículo 31, fracción IV; por lo que, dar un fin distinto a las contribuciones, violenta dicha garantía constitucional.

4. El principio de igualdad consiste en dar trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, y en materia tributaria se observa cuando el derecho contemplado en la ley puede ejercerse por todos los contribuyentes que se hallen en las mismas circunstancias, y cuando las obligaciones deben cumplirse por todos los que se encuentren en las mismas situaciones, en tanto que la generalidad estriba en la previsión en ley de supuestos normativos que se aplican a un número indefinido de personas que se adecuan a estos últimos.

5. El principio de irretroactividad de las leyes en perjuicio de persona alguna, contemplado en el primer párrafo del artículo 14 de nuestro Código Político Fundamental, dispone que los hechos o actos sean regidos a la luz de los dispositivos legales vigentes en el momento en que se suscitan; por lo que, si una ley posterior beneficia a alguna persona, en caso de aplicarse a hechos o actos acaecidos en el pasado, sí se encuentra permitida la aplicación retroactiva de una ley.

6. La garantía de audiencia, tutelada por el artículo 14 de la Constitución Política Federal, constituye otro de los límites constitucionales de los actos de las autoridades, la cual consiste en que a ninguna persona se le debe privar de derecho alguno, sin que previamente la autoridad lo haya oído y vencido dentro de un procedimiento en el que no se conculque forma de defensa alguna, exceptuando los casos de expropiación y del ejercicio de las facultades económico coactivas, por parte del Estado.

7. El derecho de petición, contenido en el artículo 8o. constitucional, obliga a toda clase de autoridades a emitir y notificar una respuesta por escrito a las personas que hayan planteado una instancia o solicitud ante ellas, en forma pacífica y respetuosa; en tanto que, la resolución negativa ficta es una ficción legal que tiene por contestada en sentido negativo la instancia que ha sido formulada ante las autoridades fiscales, cuando ha transcurrido

el plazo legal de tres meses y éstas no han notificado resolución alguna a los administrados.

8. El principio de no confiscación de bienes, previsto en el artículo 22 de la Constitución Política General de la República, prohíbe a las autoridades que priven a los particulares de sus bienes o que impongan multas excesivas, en la inteligencia de que no hay confiscación cuando las autoridades fiscales acatan una orden de autoridad judicial y aplican bienes de las personas para el pago de impuestos o multas.

9. Las garantías de seguridad jurídica constituyen imperativos constitucionales que dan certeza y estabilidad a las situaciones concretas de los gobernados regidas por el Derecho, las cuales solo podrán ser modificadas mediante procedimientos que deberá llevar a cabo la autoridad, en la forma y términos que se encuentran establecidos por la ley fundamental.

10. Las garantías constitucionales han sido consagradas en nuestra Carta Magna e instituidas en bien de los gobernados, para acotar y encauzar el actuar de las autoridades del Estado, de conformidad con la naturaleza y dignidad humanas.

CAPÍTULO TERCERO

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Sumario: 3.1. Los actos administrativos. 3.1.1. Los elementos del acto administrativo y sus efectos. 3.1.1.1. La competencia. 3.1.1.2. La fundamentación legal de la competencia debe constar en el acto de la autoridad. 3.1.1.3. La incompetencia de origen. 3.1.2. Los vicios y la nulidad de los actos administrativos. 3.1.3. La extinción de los actos administrativos. 3.2. Los conflictos jurídicos entre el fisco federal y los particulares. 3.2.1. Los recursos administrativos. 3.2.2. La ilegalidad en el procedimiento administrativo. 3.2.3. La suplencia de la defensa deficiente en el procedimiento administrativo. 3.3. Conclusiones.

La Administración Pública Federal ejerce sus atribuciones por conducto de los órganos que la integran, emitiendo actos administrativos para poder cumplir con sus obligaciones frente a la sociedad y satisfacer el interés general; asimismo, debe respetar el orden jurídico al desplegarlos, sin transgredir los derechos de los administrados.

Cuando una autoridad administrativa emite actos que quebrantan los derechos de los gobernados, sólo producirán efectos jurídicos si los administrados los aceptan expresamente o se abstienen de interponer los medios de defensa establecidos por la ley, así como también en el caso de que promoviendo éstos no logren desvirtuar la legalidad de los mismos.

CAPÍTULO TERCERO

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Dichos actos deben ser combatidos en la gran mayoría de los casos dentro de un procedimiento administrativo en el que se acaten las disposiciones jurídicas existentes, con la finalidad de que sean revisados los mismos por la autoridad administrativa y se provea sobre su legalidad o ilegalidad.

En el aludido procedimiento administrativo que se instaure, en caso de interponerse un recurso ordinario ante la propia autoridad, debe darse oportunidad a los gobernados para que deduzcan sus derechos, haciendo valer sus exposiciones sobre los hechos, las argumentaciones jurídicas y las pruebas que, no siendo contrarias a la moral y al Derecho, sean pertinentes para acreditarlos, independientemente de que este procedimiento no se desarrolle ante una autoridad judicial, para que finalmente sea pronunciado el proveído que conforme a Derecho proceda.

Así, el procedimiento administrativo debe concluir con una resolución en la que se determine la legalidad o ilegalidad de los actos que son sometidos a revisión ante la propia autoridad administrativa, para que ésta después de examinarlos los confirme, los revoque o los modifique.

3.1. Los actos administrativos.

Al ejercer sus funciones, la Administración Pública Federal realiza actos de diversa naturaleza que son susceptibles de crear unilateralmente derechos y obligaciones para los particulares, y dispone de los medios necesarios para hacer efectivos estos últimos.

De igual manera, las autoridades que pertenecen a la Administración Pública, al emitir sus actos de carácter administrativo, deben dar

cumplimiento a los mandatos contenidos en la ley, por ser órganos que ejercen una potestad administrativa que invariablemente tiene que sustentarse en la propia ley que se aplicará o ejecutará para satisfacer el interés público.

Sobre el particular, el maestro Don Andrés Serra Rojas nos dice:

“El acto administrativo es un acto realizado por la Administración Pública y tiende a producir un efecto de derecho, en forma unilateral y ejecutiva, para el cumplimiento de los fines del Estado contenidos en la legislación administrativa.”⁹³

El acto administrativo, como declaración unilateral de voluntad, debe sustentarse en una ley que le otorgue en forma específica la atribución al servidor público que, por el cargo que le fue conferido, cumple funciones de interés general encomendadas por la propia Administración Pública de la que forma parte, realizando servicios de carácter público que proporciona el Estado, en cualesquiera de los diferentes niveles de gobierno.

De tal suerte, los actos que lleve a cabo un servidor público y que sean ajenos a las funciones que la ley establece, no tendrán el carácter de actos administrativos legales si dejan de cumplir con todos los requisitos que les son inherentes, estando viciados de ilegalidad todos los efectos que llegara a producir.

Atento a lo anterior, es pertinente señalar que los actos administrativos se distinguen de los demás actos públicos por los rasgos que les son propios y que los estudiosos de la materia han precisando, de esta manera:

⁹³ Serra Rojas, Andrés; “*Derecho Administrativo*”, Editorial Porrúa, Tomo I, Decimaquinta edición, México. 1992, pág. 247.

- a) El acto administrativo es un acto jurídico, de derecho público que emana de la Administración Pública; y sometido al Derecho administrativo;
- b) Su naturaleza no normativa, resultado de distinguir los actos administrativos y las normas jurídicas. La norma administrativa mantiene su vigencia hasta que sea derogada, en tanto que el acto administrativo se agota con su cumplimiento. Guardan estrecha vinculación, pero actos y normas, obedecen a diverso régimen jurídico;
- c) Es una decisión ejecutoria y no contenciosa;
- d) Es una declaración que emana de una autoridad administrativa, unitaria o colegiada, en el ejercicio de la función administrativa;
- e) Unilateral, ejecutiva y oportuna que produce una situación jurídica concreta;
- f) La administración crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva;
- g) Se propone la satisfacción de un interés general, en ejercicio de la función administrativa.”⁹⁴

Como puede apreciarse, los rasgos diferenciales de los actos de las autoridades se sustentan en la naturaleza misma de las actividades que realizan los servidores públicos, los cuales no siempre serán de carácter administrativo, independientemente de que provengan de la persona a la que le fue dado un nombramiento oficial, ya que inexorablemente se requiere que se produzcan en cumplimiento de una función pública administrativa, encaminada a satisfacer el interés general.

Ciertamente, los actos que le incumben a la disciplina del Derecho Administrativo son aquellos que emanan de las autoridades pertenecientes a la administración pública y que los vinculan con los gobernados, así como los relativos a los aspectos orgánicos de esta última, en tanto que el objeto de estudio de esta rama del Derecho lo constituye la organización de la administración pública, las relaciones de los órganos que la componen entre sí, y las relaciones de los administrados con aquéllos.⁹⁵

⁹⁴ *Ibidem*, pp. 230 y 231.

⁹⁵ Fraga, Gabino; “*Derecho Administrativo*”, Editorial Porrúa, Decimotercera edición, México, 1969, pág. 92.

Ahora bien, la persona física que realiza funciones dentro de la administración pública, puede realizar actos que inciden en el ámbito privado o en el oficial, por lo que las consecuencias que se produzcan dependerán del carácter con que actúe.

De modo que, si un servidor público despliega actos como autoridad o ente público, debe examinarse si las facultades que está ejerciendo le fueron conferidas expresamente por la ley, pues si emite actos porque se arrogó atribuciones que no le son propias, éstos estarán afectados de nulidad y podrá solicitarse que sean dejados sin efectos, por los propios administrados a los que les cause algún agravio.

3.1.1. Los elementos del acto administrativo y sus efectos.

El acto administrativo se integra, *grosso modo*, de elementos subjetivos, elementos objetivos y elementos formales.

Los elementos subjetivos consisten en todos aquellos factores o requisitos que deben reunirse por los entes públicos de los que provenga un acto para que éste pueda ser considerado como administrativo.

A) Los elementos subjetivos son:

- a) La Administración.- Sólo la autoridad administrativa puede emitir actos de este tipo.
- b) Los órganos de la administración.- Son los sujetos u órganos del poder público que producen el acto jurídico, los cuales se distinguen del titular o persona física que encarna el órgano.
- c) La competencia.- Cúmulo de facultades o atribuciones que otorga la ley.

d) La investidura legítima del titular del órgano.- Es la ostentación legal del nombramiento o designación específica en el cargo.

Si alguno de los elementos antes precisados no se encuentra presente en un acto de la autoridad, éste podrá ser ubicado dentro de otra clasificación o categoría específica de actos, atendiendo a sus rasgos propios, pero nunca será administrativo, porque carece de los elementos mínimos que le dan tal carácter.

Por otra parte, los elementos objetivos son factores que bien pertenecen al mismo acto o que son parte de su entorno, pero que al verificarse le dan contenido y sentido propios.

B) Los elementos objetivos son:

- a) El presupuesto de hecho.- Es la hipótesis contenida en la norma y que se encuentra formulada de manera general, abstracta e impersonal.
- b) El objeto.- Es la esencia o contenido del acto administrativo, es decir, lo que determina o establece.
- c) La causa.- Es el motivo o antecedente que provoca el acto administrativo.
- d) El fin.- Es el resultado que obtiene la administración, en el interés general.

Ahora bien, los elementos formales son los que establecen la manera en que deben hacerse o manifestarse los actos, moldeándolos para que, una vez completadas todas y cada una de sus fases, den validez a los mismos, es decir, le sirven al acto que ya ha nacido con los elementos subjetivos y objetivos para que éste pueda producir plenos efectos jurídicos.

C) Los elementos formales son:

- a) El procedimiento.- Es el conjunto de trámites determinados por la ley.
- b) La forma de la declaración.- Es el modo en el que se manifiesta externamente la voluntad pública.

Finalmente, una vez reunidos todos y cada uno de los elementos que conforman al acto administrativo, éste adquiere fuerza obligatoria que la propia ley le otorga al presumir la legalidad de los mismos, tal como lo señala el Lic. Francisco Lerdo de Tejada:

“Es principio adoptado por toda la doctrina del derecho administrativo, el relativo a la presunción de legalidad de los actos administrativos, ya que en él se deben encontrar los elementos necesarios para que sean posibles las consecuencias jurídicas correspondientes y de allí que el acto sea legítimo en relación con la ley y válido respecto de las consecuencias que deba producir.”⁹⁶

Así, una vez que ha sido emitido el acto administrativo opera en su favor la presunción de legalidad que establece el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, que es del tenor siguiente:

“Art. 68. Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.”

Dicha presunción de legalidad es la que permite a la autoridad administrativa lograr la ejecución de sus propios actos por sí y ante sí, sin la necesidad de que intervenga un órgano judicial para que les dé legitimidad; de ahí que, por principio de cuentas, corresponda al particular la carga de la prueba de su ilegalidad, salvo que la controversia se reduzca a cuestiones

⁹⁶ Lerdo de Tejada, Francisco; “*Ensayos de Derecho Tributario*”, Editorial Jus, México, 1975, pág. 33.

meramente jurídicas, pues en este último evento es suficiente con que sean de derecho nacional y se indiquen en que consisten.

Sobre este particular, el maestro Manuel Lucero Espinoza ha expresado lo siguiente:

“... dada la presunción de legalidad de los actos administrativos, corresponde al actor la carga de la prueba. Es él quien deberá aportar los medios probatorios respectivos a fin de destruir tal presunción, bajo pena que de no hacerlo, subsistirá la misma y, en consecuencia, el juzgador deberá emitir su fallo reconociendo la validez del acto administrativo impugnado, toda vez que no puede declarar su nulidad de oficio, en cuanto debe atenderse a lo alegado y probado por las partes, salvo que los puntos controvertidos versaran sobre situación de puro derecho nacional, ya que para tal efecto no es necesario producir prueba alguna, porque es suficiente la indicación de las normas jurídicas violadas.”⁹⁷

En estas consideraciones, la presunción de legitimidad de todo acto administrativo lleva, de inicio, a la producción de efectos jurídicos, siempre que el acto haya satisfecho los requisitos exigidos por la ley y no fuere declarado ilegal por la autoridad competente, pues si lo fuera serían destruidas sus consecuencias, precisamente por los defectos de estructuración del acto administrativo, y en este caso no sería apto o capaz de producir los efectos legales que constituyeron la finalidad de su creación.

3.1.1.1. La competencia.

Este fenómeno merece un apartado especial, en razón de que constituye uno de los elementos del acto administrativo que ha sido estudiado con mayor detenimiento por los cultores del Derecho.

⁹⁷ Lucero Espinosa, Manuel; *op. cit.*, pág. 160.

La palabra competencia tiene su raíz etimológica en la voz latina *competentia*, que significa incumbencia, aptitud, idoneidad. Por su parte, el Diccionario de la Real Academia Española, expresa como otra de las acepciones del vocablo competencia, la siguiente: “atribución legítima a un juez u otra autoridad para el conocimiento o resolución de un asunto”⁹⁸; por lo que, la significación jurídica de dicho concepto no difiere esencialmente de esta última, independientemente de que pudieran agregarse algunos aspectos técnicos y jurídicos a este fenómeno, que nos permitirían establecer con mayor claridad su connotación.

El Dr. Miguel Acosta Romero nos dice que “se entiende por competencia la facultad para realizar determinados actos, que atribuye a los órganos de la Administración Pública el orden jurídico... su ejercicio debe limitarse a los términos establecidos por la ley y el interés público.”⁹⁹

Asimismo, al hablar de la competencia, es necesario remitirnos a nuestra Constitución Política General de la República, para referirnos específicamente a la garantía constitucional de legalidad, consagrada en sus artículos 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, en la inteligencia de que en este último dispositivo constitucional se exige que todo acto de molestia se emita por un ente público competente, es decir, necesariamente debe producirse por la autoridad estatal que esté facultada legalmente para realizar dicha actuación, pues sólo de esta forma se podrá satisfacer tal requisito.

⁹⁸ Real Academia Española; *op.cit.*, Tomo I, pág. 347.

⁹⁹ Acosta Romero, Miguel; “*Compendio de Derecho Administrativo*”, Editorial Porrúa, México, 1996, pág. 375.

Desde luego, las atribuciones con que han sido investidas las autoridades solamente pueden provenir de la ley, la cual deberá precisarlas en forma expresa, sin que sea dable inferirlas o desprenderlas de manera indirecta ante la ausencia de prevención legal alguna que específicamente las sustente.

La figura jurídica de la competencia se relaciona estrechamente con el concepto de autoridad, toda vez que esta última debe contar con un cúmulo de facultades para ser competente y, sólo así, estar en aptitud de realizar actos que afecten la esfera de derechos de los particulares.

Ahora bien, si consideramos que el término “autoridades” comprende a las personas que disponen de la fuerza pública, resulta entendible que en nuestro Estado de Derecho existan criterios de jurisprudencia definida que dispongan que toda entidad pública o estatal debe ceñir su actuación a los lineamientos establecidos expresamente en la ley, esto es, todas y cada una de las actuaciones desplegadas por ella tienen que encontrar sustento jurídico, pues para poder ser realizadas deben estar dentro de los límites indicados por la ley, de acuerdo con la tesis jurisprudencial que se cita enseguida:

“AUTORIDADES. Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite”¹⁰⁰

PRECEDENTES:

Quinta Época:

Tomo XII, pág. 928. Amparo en revisión 2547/21. Compañía de Tranvías, Luz y Fuerza de Puebla, S. A. 12 de mayo de 1923. Unanimidad de 11 votos.

Tomo XIII, pág. 44. Amparo en revisión 778/23. Velasco W. María Félix. 3 de agosto de 1923, Mayoría de 10 votos.

Tomo XIII, pág. 514. Amparo en revisión 228/20. Caraveo Guadalupe. 20 de septiembre de 1923. Unanimidad de 11 votos.

¹⁰⁰ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1995, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Parte, Pleno, Quinta Época, Tomo VI, Tesis de Jurisprudencia 100, pág. 65.

Tomo XIV, pág. 555. Amparo en revisión. Parra Lorenzo y coag. 6 de febrero de 1924. Unanimidad de 11 votos.

Tomo XV, pág. 249. Amparo en revisión 2366/23. Cárdenas Francisco V. 23 de julio de 1924. Mayoría de 8 votos.

En todo caso, las facultades de las autoridades tienen que sustentarse inexorablemente en algún dispositivo jurídico que rijan en nuestro Estado de Derecho, tal como lo señala el Dr. Luis Humberto Delgadillo:

“A través del establecimiento de los órganos del Estado se precisan las funciones que debe realizar cada uno de ellos para la consecución de los fines preestablecidos. Estos órganos, sometidos al poder general de la organización estatal al igual que el propio pueblo, ejercen las facultades que les fueron atribuidas para la realización de sus funciones, pero siempre actuando dentro del orden jurídico que les dio origen, nunca al margen ni en contra de él.”¹⁰¹

Consecuentemente, si una autoridad realiza actividades sin que la ley le atribuya facultades para ello, carece de competencia por no existir precepto legal alguno que se las otorgue expresamente, y los actos que despliegue, a la postre, devienen en ilegales, siendo, por tanto, susceptibles de impugnarse ante el órgano jurisdiccional correspondiente para que, una vez determinada esa circunstancia, no generen consecuencias jurídicas en perjuicio de los gobernados.

3.1.1.2. La fundamentación legal de la competencia debe constar en el acto de la autoridad.

Igualmente, se ha determinado por nuestro máximo Tribunal que en todo acto de molestia deberán invocarse expresamente y con toda precisión los preceptos legales que funden la actuación llevada a cabo por la

¹⁰¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto; *Ob. cit.*, pág. 46.

autoridad, de conformidad con el criterio jurisprudencial que se cita a continuación:

“COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD. Haciendo una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación. De lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y es conforme o no a la Constitución o a la ley; para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecue exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley fundamental o la secundaria.”¹⁰²

PRECEDENTES:

Contradicción de tesis 29/90. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Tribunal (en la actualidad Primero) Colegiado del Décimo Tercer Circuito. 17 de junio de 1992. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretario: Jorge D. Guzmán González.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes diecinueve de abril en curso, por unanimidad de dieciséis votos aprobó, con el número 10/1994, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a veintidós de abril de mil novecientos noventa y cuatro.

Amén de lo anterior, es pertinente expresar que la competencia de las autoridades estatales debe satisfacer las condiciones que se enumeran a continuación:

a).- Requiere ineluctablemente del texto expreso de la ley, para poder existir;

¹⁰² Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, Octava época, Tesis J/P. 10/94, Mayo de 1994, página 12.

- b).- Debe ejercerse por los titulares de los órganos públicos a los que se les atribuye;
- c).- Participa de la naturaleza de los actos jurídicos y abstractos, en un número indeterminable de casos, porque se ejerce permanentemente; y
- d).- Es de orden público.

En este orden de ideas, es oportuno mencionar que la competencia atiende al principio de legalidad, en tanto que debe provenir de la ley y ejercerse en la forma y términos que la misma determina, máxime que por tratarse de un poder legal para actuar, solamente tiene como origen un acto legislativo formal y material.

Asimismo, el fenómeno de la competencia es una cuestión de orden público, por constituir un requisito *sine qua non* para la producción de consecuencias jurídicas de los actos de las autoridades y ser de suma importancia para el mantenimiento o preservación del orden público, en virtud de que la sociedad y el Estado tienen interés en que se eliminen los abusos y atropellos de que son víctimas, por los actos arbitrarios o caprichosos de las propias autoridades.

Respalda lo anterior la tesis de jurisprudencia que se cita a continuación:

"COMPETENCIA, APLICACION DE LAS LEYES DE. Las normas que regulan la competencia por función o materia, se apoderan de las relaciones jurídicas procesales en el estado en que se encuentran, rigiendo inmediatamente, por ser de orden público."¹⁰³

PRECEDENTES:

Quinta Epoca:

Tomo LXXXVI, pág. 271. Competencia 49/45. Cantú Castilla Rubén y coags. 8 de octubre de 1945. Unanimidad de 16 votos.

¹⁰³ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1985, Parte VIII, Sección Común, Tesis 89, página 139.

Tomo LXXXVI, pág. 1882. Competencia. González Hernández Francisco. 9 de octubre de 1945. Unanimidad de 16 votos.
Tomo LXXXVI, pág. 1882. Competencia. Treviño Rodríguez Marcos. 9 de octubre de 1945. Unanimidad de 16 votos.
Tomo LXXXVI, pág. 1882. Competencia. García Aldape Benito y coags. 9 de octubre de 1945. Unanimidad de 16 votos.
Tomo LXXXVI, pág. 1882. Competencia. Díaz Alonso Alberto. 16 de octubre de 1945. Unanimidad de 15 votos.

Por tanto, la competencia es un asunto de orden público porque proporciona seguridad jurídica en todo tipo de relaciones jurídicas entabladas entre los gobernados y el Estado y creando un ambiente propicio que facilita la convivencia social.

3.1.1.3. La incompetencia de origen.

Viene a colación una figura muy discutible que se ha dado en llamar “incompetencia de origen”, que data de la segunda mitad del siglo pasado para denotar los problemas que entrañaba la ilegitimidad de autoridades locales, por desacato a las normas relativas a la elección de las personas para desempeñar cargos públicos, tal y como lo precisa el criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo ponente fue el ahora ministro de nuestro más Alto Tribunal Don Genaro Góngora Pimentel, que dice lo siguiente:

“INCOMPETENCIA DE ORIGEN. NOCIÓN Y DIFERENCIAS CON LA COMPETENCIA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. La noción de incompetencia de origen, nació hacia la segunda mitad del siglo pasado, para significarse con ella los problemas que entrañaban la ilegitimidad de autoridades locales, (presidentes municipales, magistrados y jueces, así como gobernadores) por infracciones a las normas reguladoras de su designación o elección para desempeñar cargos públicos. Las razones aducidas para distinguirla de las irregularidades examinadas en el rubro de competencia del artículo 16 constitucional, fueron que el conocimiento de aquellas cuestiones por los tribunales Federales se traduciría en una injustificada intervención en la soberanía de las entidades federativas, y

redundaría en el empleo del juicio de amparo como instrumento para influir en materia política, la noción de incompetencia de origen así limitada en principio al desconocimiento de autoridades locales de índole política o judicial, se hizo *sin embargo extensiva –por la fuerza de la tradición en el lenguaje forense– a todos los casos en que por cualquier razón se discutiera la designación de un funcionario federal o local perteneciente inclusive al Poder Ejecutivo, o la regularidad de su ingreso a la función pública. Así, se introduce una distinción esencial entre la llamada "incompetencia de origen" y la incompetencia derivada del artículo 16 constitucional, de manera similar a lo sucedido en otras latitudes cuando frente a los funcionarios "de jure" se ha creado una teoría de los funcionarios "de facto", esto es, aquellos cuya permanencia en la función pública es irregular, bien por inexistencia total o existencia viciada del acto formal de designación según cierto sector de la doctrina, bien por ineficacia sobrevinida del título legitimante, frecuentemente debida a razones de temporalidad o inhabilitación, según otros autores. El examen de la legitimidad de un funcionario y de la competencia de un órgano supone una distinción esencial: mientras la primera explica la integración de un órgano y la situación de una persona física frente a las normas que regulan las condiciones personales y los requisitos formales necesarios para encarnarlo y darle vida de relación orgánica, la segunda determina los límites en los cuales un órgano puede actuar frente a terceros. En este sentido, el artículo 16 constitucional no se refiere a la legitimidad de un funcionario ni la manera como se incorpora a la función pública, sino a los límites fijados para la actuación del órgano frente a los particulares, ya que son justamente los bienes de éstos el objeto de tutela del precepto en tanto consagra una garantía individual y no un control interno de la organización administrativa. Por lo tanto, ni los tribunales de amparo ni los ordinarios de jurisdicción contencioso-administrativa federal, por estar vinculados al concepto de competencia del artículo 16 constitucional, reproducido en el artículo 238, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, pueden conocer de la legitimidad de funcionarios públicos, cualquiera que sea la causa de irregularidad alegada; lo anterior, sin perjuicio de la posible responsabilidad administrativa o quizá penal exigible a la persona dotada de una investidura irregular o incluso sin investidura alguna.*"¹⁰⁴

Amparo directo 2093/88. Carlos A. Cruz Morales. 5 de febrero de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

Ciertamente, la figura de la incompetencia de origen se hizo extensiva al orden federal cuando se planteó la irregular designación de un funcionario público que emitía actos como autoridad.

¹⁰⁴ Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Segunda Parte-1, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo III, pág. 390.

Igualmente, la precitada figura fue diferenciada de la incompetencia derivada del artículo 16 constitucional, en que ésta determina los límites de actuación de un órgano o autoridad frente a los gobernados, en tanto que la “incompetencia de origen” se refiere a la carencia de los requisitos personales y formales que un individuo debe satisfacer para poder ser titular de un órgano público, de conformidad con los criterios emitidos por los tribunales federales, como el que se transcribe a continuación:

“INCOMPETENCIA DE ORIGEN. La Corte ha sostenido el criterio de que la autoridad judicial no debe intervenir para resolver cuestiones políticas que incumben, constitucionalmente, a otros poderes; en el amparo no debe juzgarse sobre la ilegalidad de la autoridad, sino simplemente sobre su competencia; pues si se declara que una autoridad señalada como responsable propiamente no era autoridad, el amparo resultaría notoriamente improcedente. Sostener que el artículo 16 de la Constitución prejuzga la cuestión de legitimidad de las autoridades, llevaría a atacar la soberanía de los Estados, sin fundamento constitucional y por medio de decisiones de un poder que, como el judicial, carece de facultades para ello, convirtiéndose en árbitro de la existencia de poderes que deben ser independientes de él.”¹⁰⁵

Quinta Época:

Amparo civil en revisión 799/19. Gamboa Moreno Manuel y Eduardo. 10 de agosto de 1920. Unanimidad de ocho votos.

Amparo civil directo 3-G/20. Quintero Rafael R. 28 de enero de 1929. Cinco votos.

Amparo civil en revisión 426/21. Villicaña María Guadalupe. 6 de febrero de 1929. Cinco votos.

Amparo civil en revisión 102/21. Zafra Cosme A. 11 de febrero de 1929. Cinco votos.

Amparo civil en revisión 1892/28. Mena José. 17 de diciembre de 1929. Cinco votos.

El criterio antes transcrito es prácticamente el que ha prevalecido hasta nuestros días en los tribunales del Poder Judicial de la Federación, así como en los tribunales administrativos y del trabajo, con la aclaración de que en la parte inicial de la tesis pretranscrita se utilizó la expresión

¹⁰⁵ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1995, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, Tomo VI, Tesis 291, pp. 195 y 196.

“ilegalidad” de la autoridad, en lugar de emplear con mayor propiedad la palabra ilegitimidad que, conforme al Diccionario de la Lengua Española, denota: “Falta de alguna circunstancia o requisito para ser legítima una cosa.”¹⁰⁶

En efecto, la ilegalidad es la “falta de legalidad”¹⁰⁷, la ausencia de legalidad o el carecer de la “calidad de legal”¹⁰⁸, empero, la ilegalidad puede obedecer a un sinnúmero de factores, diversos al cumplimiento de condiciones que deben reunirse; mientras que la ilegitimidad es, precisamente, la falta de requisitos que la ley exige a un individuo para que adquiera autorizadamente el carácter de servidor público y asuma el cargo con que se le inviste, de acuerdo con las leyes respectivas.

Lo anterior se reafirma con lo expresado en la tesis del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que a la letra dice:

“COMPETENCIA DE ORIGEN Y COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DE LAS AUTORIDADES. La Constitución prevé tanto la competencia de origen como la competencia constitucional, aquélla, como ya lo determinó la Suprema Corte de Justicia, no puede ser examinada a través del juicio de amparo, ya que se estima que el Poder Judicial de la Federación no puede intervenir en una cuestión eminentemente política como es la designación de servidores públicos. Es necesario precisar que legitimidad y competencia son dos conceptos jurídicos esencialmente distintos, aunque a veces, pueden coexistir en una persona; así vemos que el nombramiento hecho en términos legales en favor de alguien que posea los requisitos necesarios impuestos por la ley, constituye la legitimidad de una autoridad, a la vez puede ejercer legalmente su competencia que no es más que la suma de facultades que la ley le da para ejercer sus atribuciones. La legitimidad se refiere a la persona, al individuo nombrado para desempeñar determinado cargo público y la competencia se relaciona sólo con la entidad moral que se denomina autoridad, abstracción hecha de las cualidades del individuo, sólo mira a las atribuciones

¹⁰⁶ Real Academia Española; *op. cit.*, Tomo II, pág. 756.

¹⁰⁷ *Idem.*

¹⁰⁸ *Ibidem*, pág. 821.

que el órgano puede ejercer. Siendo esto así, bien se comprende que existan autoridades legítimas que son incompetentes legalmente, porque habiendo sido nombradas satisfaciendo todos los requisitos impuestos por la Ley, ésta no las autorice a realizar determinado acto o actúen fuera del territorio en que pueden hacerlo; asimismo puede haber autoridades que siendo ilegítimas sean competentes cuando no se satisfaga alguno de los requisitos necesarios para que su nombramiento se apegue al precepto o preceptos legales aplicables y, sin embargo, ejerza las facultades que la Ley otorgue al cargo."¹⁰⁹

Amparo directo 84/90. Super Tienda El Emporio Mercantil, S. A. 7 de junio de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Emiliano Hernández Salazar.

Ergo, la legitimidad o ilegitimidad de un funcionario atiende únicamente aspectos relativos a las condiciones personales y requisitos formales que debe reunir un servidor público que se incorpora a un órgano estatal.

Hoy día, hablar de la investidura irregular de los servidores públicos es un tabú para los tribunales, a pesar de que han conocido casos en los que se incumplieron las normas reguladoras de su designación, para ocupar un cargo, por dejar de cubrir los requisitos formales necesarios para encarnar un puesto público.

3.1.2. Los vicios y la nulidad de los actos administrativos.

Un acto administrativo afectado de ilegalidad es aquel que se encuentra afectado de vicios o fallas que lo hacen contrario a la ley, a diferencia de aquél que es emitido por una autoridad competente, en el que se expresa la voluntad estatal libre de vicios o defectos y con una finalidad lícita, cumpliendo con las formas prescritas por la ley.

¹⁰⁹ Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, Segunda Parte, Tomo VI, pág. 479.

El Dr. Gonzalo Armienta Hernández, sobre este particular, nos dice lo siguiente:

“En cuanto a la voluntad, los vicios que se pueden presentar en un acto administrativo son los mismos que nos encontramos en todo acto jurídico: el error, el dolo y la violencia.”¹¹⁰

La ilegalidad de los actos administrativos da lugar a la nulidad de los mismos, siendo ésta la consecuencia normal que deriva de la existencia de los vicios que han sido acreditados por el administrado:

“Es acorde la doctrina en señalar que la nulidad es la sanción legal al incumplimiento de los requisitos señalados para la perfección de un acto jurídico... Propio de la majestad estatal es el reprobador aquellas conductas infractoras de sus normas de obligatorio cumplimiento.”¹¹¹

Tenemos así que, un acto dictado con poder de decisión y de mando por el titular de un órgano de la Administración Pública Federal investido con facultades para hacerlo, será ilegal cuando sobrepase los límites establecidos por el marco jurídico, de tal suerte que el acto administrativo al no encontrar sustento en la ley deviene en ilegal, pues no será la voluntad del Estado la que se manifieste sino la voluntad personal de quien encarna ese órgano público.

No obstante lo anterior, para que dicho acto administrativo ilegal sea declarado nulo, se requiere que el administrado lo impugne con los medios de defensa establecidos por la ley, una vez que tenga conocimiento del mismo, y que además obtenga una resolución favorable a sus intereses, porque la nulidad no opera *ipso iure* en materia administrativa, pues no es

¹¹⁰ Armienta Hernández, Gonzalo; “*Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*”, Editorial Porrúa, Tercera edición, México, 1996, pág. 35.

¹¹¹ Santofimio G., Jaime Orlando; “*Acto Administrativo. Procedimiento, Eficacia y Validez*”, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1988, pág. 211.

una nulidad de pleno derecho, sino que requiere ser declarada por el órgano competente para ello, como lo asevera el Lic. Sánchez Pichardo:

“Si una vez notificado el acto, el particular afectado no interpone medios de defensa dentro del término de la ley, el acto administrativo se convierte en acto consentido, surtiendo todos sus efectos legales contra el gobernado, así haya tenido vicios en su formación (vicios de procedimiento). Desde la perspectiva del gobernado, el acto administrativo respecto del que no interpuso medios de defensa y que es negativo a sus intereses, tiene fuerza ejecutiva en su contra, como si tuviera categoría de cosa juzgada, y no puede alegar su nulidad si el plazo legal para hacerlo feneció fatalmente...”¹¹²

En las anotadas consideraciones, los actos administrativos producen sus efectos hasta que son declarados nulos y las consecuencias que pudo haber generado se anulan retroactivamente hasta el momento en que se emitió el acto administrativo que fue declarado ilegal por el órgano resolutor.

3.1.3. La extinción de los actos administrativos.

Los actos administrativos se extinguen de muy variadas maneras, las cuales pueden registrarse en dos grandes rubros: las normales u ordinarias y las extraordinarias o excepcionales.

Las primeras son las más comunes porque, del universo de administrados a los que se dirigen, son más los actos que culminan con la realización de los fines para los que fueron creados, por el cumplimiento voluntario o forzoso del gobernado que lleva a cabo el acto o abstención ordenados por el acto; mientras que, los casos de excepción, por los que se extinguen los actos administrativos, son los que no culminan con el

¹¹² Sánchez Pichardo, Alberto C.; “*Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa, Recursos Administrativos, Juicio de Nulidad y Amparo*”, Editorial Porrúa, México, 1997, pp. 91 y 92.

cumplimiento del acto, sino con la declaración de su extinción por la autoridad que tiene competencia para hacerlo.

Sin pretender desconocer la existencia de formas de extinción del acto administrativo, como la caducidad y la prescripción, que operan por el simple transcurso del tiempo, creando derechos y extinguiendo obligaciones; la renuncia del interesado, cuando los efectos jurídicos del acto administrativo sean de su exclusiva incumbencia y no se afecte el interés social; la falta de realización de la condición suspensiva o el cumplimiento de la condición resolutoria; y otras más, sólo se hará alusión a dos de ellas que se presentan con relativa frecuencia y que como formas de extinción excepcionales son conocidas como la revocación y la nulidad.

Debe tomarse en cuenta que acerca de las formas de extinción de los actos administrativos no existe uniformidad de criterios, sin embargo se coincide en afirmar que la principal causa por la que se extinguen dichos actos lo constituye ciertamente la figura jurídica de la revocación del acto administrativo.

En efecto, la gran mayoría de los tratadistas en la materia están de acuerdo en que la revocación constituye una de las más socorridas formas de extinción de los actos administrativos, por lo que a ella nos referiremos en primer orden.

Previo el acopio o recopilación de los conceptos que se han vertido en torno a la figura de la revocación, y del análisis particular sobre la misma, el Dr. Gonzalo Armienta Hernández nos dice:

“Por revocación de acuerdo a los principales cultores del derecho administrativo es la extinción de un acto administrativo por resolución de la

autoridad que lo emitió cuando adolece de vicios de ilegalidad o es inoportuno o inconveniente.”¹¹³

En este orden de ideas, la resolución por medio de la cual se revoque un acto administrativo solamente puede emitirse por la propia autoridad que dictó el acto ilegal, inoportuno o inconveniente, por ser una figura de excepción que, además de afectar la presunción de legitimidad del acto, sólo puede ejercerse dentro de un marco de respeto de los derechos de los gobernados.

De esta manera, si el acto administrativo generó derechos en favor de un particular, la autoridad fiscal no puede revocarla *motu proprio*, sino que tiene que promover los medios de impugnación respectivos que la ley establece, para que pueda quedar sin efectos dicho acto y no se afecten los derechos de los gobernados que tuvieron interés jurídico en que el mismo permaneciera incólume.

Efectivamente, cuando un acto administrativo crea derechos en beneficio de algún gobernado, para no afectar a éste, es necesario que se interponga juicio por parte de la autoridad para que se resuelva sobre su revocación, tal como lo expresa Don Alfonso Cortina Gutiérrez:

“... para las resoluciones que sí crean derechos en favor de los contribuyentes, la ley establece la posibilidad de que sean revocadas pero siempre mediante un juicio que la administración pública promueve en contra del particular afectado; en ese juicio debe la parte actora –órgano del Estado– demostrar la ilegalidad del acuerdo, con el objeto de que pueda, por los tribunales competentes, ser revocado.”¹¹⁴

¹¹³ Armienta Hernández, Gonzalo; *op. cit.*, pág. 41.

¹¹⁴ Cortina Gutiérrez, Alfonso; “*Ciencia Financiera y Derecho Tributario*”, Tribunal Fiscal de la Federación, Segunda edición, Volumen I, México, 1990, pág. 213.

Débase aclarar que la revocación de un acto administrativo, cuando procede conforme a la ley, no forma parte integrante del acto que deja sin efectos, puesto que constituye un acto jurídico completamente distinto de aquél que revoca, aunque ambos tengan íntima relación.

Esto ha sido descrito por el Dr. Miguel Acosta Romero, de la siguiente manera:

“La revocación administrativa constituye un nuevo acto administrativo, también perfectamente válido, que deja sin efectos el acto anterior, pero exclusivamente a partir del nuevo acto, no modificando los efectos que ya se produjeron en el pasado.”¹¹⁵

Además, con la revocación no sólo se deja sin efectos el acto administrativo, sino también las consecuencias jurídicas que derivaron del mismo, puesto que los efectos de la resolución que se emite en último término se retrotraen al momento en que fue emitido el acto ilegal, anulando todo lo que hubiere generado el mismo, por adolecer de vicios que le impiden producirlos.

Otra de las formas de extinción de los actos administrativos lo es la nulidad del mismo, que se presenta cuando el acto adolece de vicios propios que lo hacen ilegal, debido a que carece de alguno de los elementos que se requieren para su existencia.

Así, el acto es ilegal y puede ser anulado cuando el administrado comprueba que existen dichos vicios de ilegalidad¹¹⁶; sin embargo, indefectiblemente se requiere de la emisión de la declaratoria de anulación

¹¹⁵ Acosta Romero, Miguel; “*Teoría General del Derecho Administrativo*”, Editorial Porrúa, Décima edición, México, 1991, pág. 669.

¹¹⁶ Cfr. Armienta Hernández, Gonzalo; *op. cit.*, pág. 43.

correspondiente, emitida por la autoridad competente, para que el acto administrativo deje de presumirse legal y ejecutable.

3.2. Los conflictos jurídicos entre el fisco federal y los particulares.

Cuando los actos de las autoridades ocasionan alguna afectación en la esfera de derechos de los gobernados, son susceptibles de impugnarse al través de los medios de defensa que las leyes respectivas establecen.

En efecto, cuando el fisco lesiona los intereses jurídicos del particular afectado, éste se encuentra en aptitud de interponer, en contra del acto autoritario, los recursos administrativos que la ley prevea en su favor, con el fin de obtener de la autoridad administrativa, o del órgano superior en el orden jerárquico, la revocación, la anulación o la modificación del acto lesivo.

Ello obedece a un principio esencial consistente en que nuestras leyes deben prever los medios de defensa legal, mecanismos o instrumentos jurídicos que permitan a los administrados o gobernados solicitar a la autoridad administrativa a que revise sus actos o instar al órgano jurisdiccional para que intervenga en el conocimiento y resolución de la controversia jurídica, siguiendo un procedimiento que cumpla con las formalidades esenciales del Derecho.

El jurista Fix-Zamudio comenta, en relación con la terminología empleada para identificar a los particulares frente a las autoridades, lo siguiente:

“Podemos observar en la realidad jurídica y social de nuestra época, que se identifican casi totalmente los conceptos de gobernado y administrado, ya que el primero se encuentra inmerso en el mundo, en ocasiones impenetrable, de la actividad administrativa, y a veces impotente y desorientado para defender su

escasa esfera de libertad frente a una creciente reglamentación administrativa que llega a ser aplastante.”¹¹⁷

Esto nos permite entender porqué en la mayoría de los casos la terminología precitada se utiliza indistintamente cuando el contexto en que se insertan lo permite, sin que por ello su significación sea idéntica.

Asimismo, en el área fiscal federal, tratadistas autorizados en la materia¹¹⁸ señalan que los recursos administrativos y el juicio fiscal evitan que las autoridades tributarias desplieguen actos que vulneren la esfera de derechos del particular¹¹⁹, de tal suerte que los mencionados en primer orden se tramitan y resuelven dentro del campo de acción de la autoridad emisora del acto o resolución controvertida, en tanto que en el juicio contencioso administrativo se substanciará ante un tribunal u órgano jurisdiccional que, como tercero imparcial, actúa con independencia al dictar sus resoluciones y procura restablecer el régimen de legalidad que infringió el acto combatido.

Ordinariamente, el recurso administrativo se tramita ante una autoridad jerárquicamente superior a aquella que produjo el acto controvertido, mientras que el juicio de nulidad se substancia íntegramente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, que se erige como órgano jurisdiccional, constituyendo ambos los medios de defensa legal de que disponen los administrados, tal y como lo plantea el Dr. Martínez Lara:

¹¹⁷ Fix-Zamudio, Héctor; *“Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano”*, El Colegio Nacional, México, 1983, pág. 20.

¹¹⁸ Margáin Manautou, Emilio; *“Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano”*, Decimoprimer edición, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1993, pág. 90.

¹¹⁹ Cfr. Lucero Espinosa, Manuel; *op. cit.*, pág. 14.

“Con el fin de restablecer el orden jurídico violado o quebrantado por un acto irregular de la administración, la doctrina y la legislación han reconocido diversos medios de defensa en favor de los administrados. Así tenemos:

- a) El recurso administrativo.
- b) El juicio contencioso administrativo.”¹²⁰

Dichos medios de defensa legal han permitido que los particulares administrados que han sido lesionados en sus intereses legítimos planteen ante los órganos competentes respectivos los recursos o juicios que las leyes les otorgan para la defensa de sus derechos, con la finalidad de mantener el orden jurídico y la estabilidad sociales.

3.2.1. Los recursos administrativos.

El recurso administrativo ha sido considerado como un medio de control de la legalidad de los actos de la Administración Pública, por el que “constata la autoridad en cada caso si hubo o no tal ilegalidad y la medida de ésta, para a su vez declarar la revocación total o parcial del acto”¹²¹, y que se ejerce por un órgano de control interno de la administración, merced a que el procedimiento en los recursos administrativos no es tan complejo como en los jurisdiccionales, ya que “tanto a la autoridad como al particular les interesa la legalidad de la resolución impugnada”¹²².

Dicha figura de autotutela de los actos de las autoridades administrativas únicamente se limita a la realización de una revisión del acto combatido, confirmándolo, modificándolo o revocándolo, como

¹²⁰ Martínez Lara, Ramón; “*El Sistema Contencioso Administrativo en México*”, Editorial Trillas, México 1990, pág. 18.

¹²¹ Nava Negrete, Alfonso; “*Derecho Administrativo Mexicano*”, Fondo de Cultura Económica, Primera reimpresión, México, 1996, pp. 312 y 313.

¹²² Armienta Hernández, Gonzalo; *op. cit.*, pág. 89.

mecanismo de control de la propia administración; por lo que, no sería posible controvertir un acto emanado del Poder Legislativo, ni del Judicial, al través de un recurso administrativo consagrado en una ley.

Don Emilio Margáin Manautou aporta el concepto siguiente:

"... el recurso administrativo es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida."¹²³

Este medio de control administrativo propende a salvaguardar la juridicidad de los actos y decisiones de la administración, en la inteligencia de que solamente sería obligatorio interponer un recurso administrativo cuando éste se establezca en una ley y no sea de carácter optativo, pues de no contemplarse en ella, aunque un reglamento administrativo lo prevea a título propio, no existe la obligación de agotarlo, de conformidad con el criterio de jurisprudencia sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo rubro dice así:

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD CUANDO DICHOS MEDIOS DE DEFENSA SE ENCUENTRAN PREVISTOS EN UN REGLAMENTO ADMINISTRATIVO Y NO EN LA LEY QUE ESTA REGLAMENTA. ARTÍCULO 23 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN."¹²⁴

Además, existe el criterio sustentado por la Segunda Sala de nuestro más alto tribunal, en sesión privada del día 12 de enero de 1996, al emitir la Tesis de Jurisprudencia No. 2/96, aprobada por unanimidad de cinco votos,

¹²³ Margáin Manautou, Emilio; *"El Recurso Administrativo en México"*, Editorial Porrúa, Cuarta edición, México, 1997, pág. 18.

¹²⁴ Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, Tomo VIII, Tesis I.3o.A.J/12, pág. 109.

el cual, por su particular importancia, reproduzco literalmente a continuación:

“SEGURO SOCIAL, REGLAMENTO DEL ARTÍCULO 274 DE LA LEY DEL SU ARTÍCULO 26 CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.- El artículo 274 de la Ley del Seguro Social establece el recurso de inconformidad que los patrones pueden interponer ante el Consejo Técnico, en contra de algún acto definitivo del Instituto Mexicano del Seguro Social, en la forma y términos que establece el reglamento, sin que en dicho precepto se encuentre prevista la existencia de algún otro recurso administrativo. Ahora bien, el artículo 26 del Reglamento del artículo 274 de la Ley del seguro Social, al establecer el recurso de revocación, introduce una instancia adicional no prevista en dicho precepto de la Ley del Seguro Social, ni en ningún otro de ésta, con lo que va más allá de lo establecido por la ley, en contravención al artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal.”¹²⁵

PRECEDENTES:

Amparo directo en revisión 716/93.- Servicios Marítimos Ves, S. de R.L. de C.V.- 30 de agosto de 1993.- cinco votos.- Ponente: José Villagordoza Lozano.- Secretario: José Luis Mendoza Montiel.

Amparo directo en revisión 1160/95.- Cocoa Constructora, S.A. de C.V.- 25 de octubre de 1995.- Cinco votos.- Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.- Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Amparo directo en revisión 1458/95.- Cocoa Constructora, S.A. de C.V.- 10 de noviembre de 1995.- Cinco votos.- Ponente: Mariano Azuela Güitrón.- Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1510/95.- Cocoa Constructora, S.A. de C.V.- 8 de diciembre de 1995.- Cinco votos.- Ponente: Juan Díaz Romero.- Secretario: Aristeo Martínez Cruz.

Amparo directo en revisión 1520/95.- Cocoa Constructora, S.A. de C.V.- 8 de diciembre de 1995.- Cinco votos.- Ponente: Juan Díaz Romero.- Secretario: Maura Angélica Sanabria Martínez.

Por ende, cuando se promueve un recurso administrativo no se ejerce el derecho de acción, toda vez que no se realiza actividad jurisdiccional alguna, ni se está ante la presencia de un proceso, sino que se solicita a la propia autoridad administrativa que revise la legalidad de sus resoluciones,

¹²⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, enero de 1996, Tomo III, Tesis 2a./J.2/96.

aun cuando sea parte interesada en el asunto, tal y como lo considera el Dr. Gonzalo Armienta Hernández:

“El proceso nace con el ejercicio de la acción, por lo tanto ya de entrada podría decirse que la interposición de un recurso administrativo no genera un proceso, pues tiene su origen en otro derecho de instancia, al cual se le conoce en la doctrina como reacertamiento administrativo”¹²⁶

Otra de las diferencias que pueden señalarse entre el recurso administrativo y el juicio contencioso administrativo consiste en que en el primero de los medios de defensa legal citados sólo intervienen dos sujetos en el procedimiento administrativo, a saber: la autoridad administrativa y el particular, en tanto que en el juicio contencioso administrativo, además de los elementos subjetivos mencionados, participa el órgano jurisdiccional encargado del conocimiento del negocio jurídico y de su resolución conforme a Derecho, que actúa con independencia e imparcialidad durante la substanciación del proceso.

Para el maestro Don Alfonso Nava Negrete, la distinción entre un procedimiento administrativo y un proceso administrativo, es la siguiente:

“El primero es el cauce legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa; en cambio el segundo es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los tribunales a fin de resolver una controversia administrativa, es decir, un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se reputa ilegal.”¹²⁷

Es incuestionable que en los recursos administrativos no se dicta una sentencia para dar fin a una controversia, pues no se está ante la presencia de un procedimiento contencioso y lo que únicamente se hace es revisar los actos de las autoridades que pertenecen a su misma esfera de acción,

¹²⁶ Armienta Hernández, Gonzalo; *op. cit.*, pág. 117.

¹²⁷ Nava Negrete, Alfonso; “*Derecho Administrativo Mexicano*”, *op. cit.*, pág. 300.

quedando en manos de la propia autoridad interesada la emisión de la resolución; de ahí que no aparezca la figura del tercero imparcial, ni tampoco la de la jurisdicción, tal y como lo expresa el propio Doctor Armienta Hernández, de la manera siguiente:

“... el recurso administrativo no representa ejercicio alguno de jurisdicción. En él, la autoridad no dicta una sentencia, pues no decide sobre derechos controvertidos, esto es, no soluciona un litigio. Simplemente, la función de la autoridad, se limita a revisar la legalidad de sus propias resoluciones...”¹²⁸

Diversos juristas¹²⁹ han pormenorizado los rasgos diferenciales que han advertido al examinar los citados medios de defensa legal ordinarios y, aunque coinciden esencialmente, destacan los que formuló acuciosamente el maestro Emilio Margáin Manautou:

- a) El recurso administrativo constituye a la administración en “juez y parte”, en tanto que el proceso jurisdiccional la constituye solamente en parte;
- b) El primero origina una controversia administrativa y el segundo un proceso;
- c) El recurso administrativo involucra una función administrativa y el segundo una función jurisdiccional;
- d) El primero pretende que la administración aplique la ley con miras al desarrollo de sus funciones, y el otro fenómeno tiende a que el órgano jurisdiccional haga respetar la ley en bien del interés público;
- e) El primero da a la Administración la posibilidad de sujetarse a un procedimiento flexible, y el segundo excepcionalmente permite al juez actuar de oficio;
- f) El recurso administrativo termina con una resolución de índole administrativa, susceptible de impugnarse por nuevos recursos administrativos o ante un órgano jurisdiccional, administrativo o judicial, mientras que el proceso jurisdiccional culminará con una sentencia que sólo puede ser combatida mediante recursos jurisdiccionales, ante el tribunal de alzada.¹³⁰

Cabe agregar que los recursos administrativos son instrumentos de autotutela de la administración pública, propios de una autocomposición y

¹²⁸ *Ibidem*, pág. 118.

¹²⁹ Cfr. Gordillo, Agustín A.; “Procedimiento y Recursos Administrativos”, Jorge Álvarez editor, Buenos Aires, 1964, citado por el Dr. Armienta Hernández, Gonzalo; *op. cit.*, pág. 121.

¹³⁰ Margáin Manautou, Emilio; “*El Recurso Administrativo en México*”, *op. cit.*, pp. 23 y 24.

no de una heterocomposición, además de que, durante su tramitación, la autoridad puede actuar oficiosamente, dándole empuje al procedimiento, en tanto que dentro de los procedimientos jurisdiccionales excepcionalmente actúa de oficio la autoridad jurisdiccional.

3.2.2. La ilegalidad en el procedimiento administrativo.

El procedimiento administrativo que se instituye con la interposición de los recursos ordinarios o comunes ha de substanciarse con arreglo a las disposiciones legales, instituciones y principios jurídicos que lo rigen, sin que exista una rigidez absoluta que los haga inflexibles, en aplicación del principio de ausencia de excesivas formalidades en favor del administrado, que junto con el de legalidad objetiva y oficiosidad.

En efecto, la finalidad del procedimiento administrativo no es la de obstaculizar a los gobernados la posibilidad de que sea revisado el acto administrativo impugnado, para que desista en su empeño por demostrar la ilegalidad del mismo, sino la oportunidad para que la administración pública corrija sus propias decisiones ejecutorias y ejerza un control sobre la legalidad de los mismos, al través de la substanciación de todo un procedimiento que finalice con la emisión de una resolución administrativa.

Claro está que los medios de defensa legal fueron creados para que los gobernados a los que se les conculcaran sus derechos los hicieran valer ante las autoridades encargadas de emitir la resolución correspondiente al caso concreto, sin que se obstruyera de alguna manera su interposición, pues los recursos y medios de defensa no están destinados a ser laberintos o

trampas procesales, sino que fueron concebidos para que se resuelvan los conflictos entre los gobernantes y los gobernados.

El vocablo ilegalidad denota que se trata de un acto u omisión que contraviene el orden jurídico, es decir, que es antijurídico, prohibido por la ley o violatorio del Derecho; sin embargo, esa calidad de los actos o abstenciones está dada en función del sistema jurídico que prevalece en el momento mismo en que se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas por la ley, es decir, a la luz de las normas jurídicas vigentes en una época y lugar determinados.

Sin duda alguna, la ilegalidad de los actos u omisiones de las autoridades administrativas existe independientemente de que el afectado tenga o no la capacidad suficiente para explicar y demostrar que ésta existe, lo cual es completamente diferente al hecho de que una persona decida impugnarlo o no.

Es muy distinto que el interesado consienta un acto administrativo o que lo impugne por considerar que afecta sus intereses jurídicos tutelados como administrado pues, en el primer caso, la abstención de impugnarlo o la negligencia de hacerlo conforme lo establece la ley se traduce en un “consentimiento” del acto, mientras que en el segundo caso se manifiesta su desaprobación con el mismo.

De ahí que, cuando el particular no está de acuerdo con un acto administrativo lo impugna para que deje de subsistir junto con sus efectos, por estimar que afectan su esfera de derechos, siendo la vía idónea la del recurso administrativo contra los actos de las autoridades en materia fiscal federal, a efecto de que la autoridad instaurare todo un procedimiento

administrativo cuya substanciación debe cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, como si se tratase de un verdadero juicio, aunque sea un mero mecanismo de autotutela de los actos de la Administración Pública.

El recurso ordinario que se ventila en el procedimiento administrativo juega un papel importante cuando es comparado con la versión de la autoridad, pues le permite determinar a esta última si actuó apegada a Derecho, una vez que lo examina integralmente y relaciona los hechos u omisiones con los agravios y las pruebas que tenga a su disposición y que sean aportadas por los administrados, teniendo la facultad de invocar hechos notorios que le pueden servir de apoyo para realizar los razonamientos que le permitan adquirir convicción acerca de los hechos que se suscitaron en el caso concreto que resuelve.

Así, el procedimiento administrativo debe seguir su curso hasta que sea dictada la resolución que ponga fin al recurso, en el entendido que de acuerdo con lo prescrito por el artículo 50., *in fine*, del Código Fiscal de la Federación en lo conducente se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común, que se encuentren contenidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, y que no se opongan a la naturaleza propia del Derecho Fiscal.

Es oportuno manifestar que el derecho común o *ius commune*, hoy día, se identifica con el derecho civil, aplicado ya en el orden federal o en el orden estatal o local, atento a lo expresado por el investigador Adame Goddard, quien señala:

“... el *ius commune* era materialmente derecho civil (*ius civile* en oposición a *ius canonicum*), una vez que dejó de tener vigencia por la publicación de los códigos modernos, la expresión *ius commune* o derecho común vino a significar el derecho civil codificado... Por derecho común se entiende aquí, por reminiscencia histórica, el derecho civil...”¹³¹

Así las cosas, iniciado el procedimiento administrativo, contemplado en el Título Quinto del Código Fiscal de la Federación –intitulado “De los Procedimientos Administrativos”– e interpuesto el recurso administrativo, debe procederse a la recepción y desahogo de las probanzas ofrecidas por el administrado para acreditar los hechos que expuso valorándolas en los términos establecidos por la ley, de tal manera que si existen probanzas con valor tasado y se opta por no sujetarse a las reglas, debe fundarse y motivarse con sus respectivos razonamientos cualquier convicción diferente acerca de los hechos aducidos en el recurso administrativo, conforme lo prescribe el penúltimo párrafo del artículo 130 del ya citado Código Fiscal.

Finalmente, la resolución que se dicte al recurso debe fundarse en Derecho y examinar todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, salvo que alguno de los agravios analizado sea suficiente para desvirtuar la legalidad del acto recurrido, sin que sea necesario continuar con el estudio de los demás.

La resolución que dicte la autoridad administrativa, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 133 del Código Fiscal de la Federación, sólo puede adoptar alguno de los sentidos siguientes:

“Art. 133. La resolución que ponga fin al recurso podrá:

¹³¹ Adame Goddard, Jorge. Instituto de Investigaciones Jurídicas; “Diccionario Jurídico Mexicano”, Editorial Porrúa, Novena edición, México, 1996, pp. 967 y 969.

- I. Desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, en su caso.
- II. Confirmar el acto impugnado.
- III. Mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución.
- IV. Dejar sin efectos el acto impugnado.
- V. Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.”

Todo procedimiento administrativo, que culmina con la emisión de una resolución, debe respetar cabalmente las formalidades esenciales que son inherentes a los juicios, garantizando a los administrados una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo de la autoridad, tuteladas por el artículo 14 de nuestra Carta Magna que ha sido materia de estudio por un sinnúmero de juristas y por el Pleno de nuestro más Alto Tribunal –que emitió la tesis de jurisprudencia P./J. 47/95 (9a.) transcrita literalmente en el punto 5.3.2. del capítulo quinto de este estudio– estableciendo que las formalidades esenciales del procedimiento son todas aquellas circunstancias que se requieren para garantizar una auténtica defensa de los gobernados, antes de que la autoridad realice cualquier acto de privación en su perjuicio.

Dichas formalidades esenciales del procedimiento son los requisitos *mínimos* que deben observar todos los procedimientos que se instauren ante cualquier clase de autoridades, tendientes a respetar la garantía de audiencia de los gobernados y que “rigen el emplazamiento, las notificaciones, la admisión de pruebas, la observancia de los plazos y términos, el conocimiento de pruebas aportadas al juicio por la contraparte, la admisión

de recursos que afecten partes substanciales del procedimiento que produzca indefensión y la competencia del órgano jurisdiccional¹³².

Atendiendo a los criterios de los tribunales del Poder Judicial de la Federación¹³³, congruentes con la tesis jurisprudencial P./J. 47/95 sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, transcrita en el punto 5.3.2. del capítulo quinto de esta investigación, han sido establecidas, como formalidades esenciales del procedimiento, las siguientes:

- a). La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias;
- b). La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa;
- c). La oportunidad de alegar; y
- d). El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

En suma, para que un gobernado no quede a merced de los actos ilegales de las autoridades, los procedimientos administrativos que se instauren con motivo de la interposición de un recurso administrativo deben respetar escrupulosamente los requisitos antes apuntados.

De esta manera, cuando la autoridad dicte la resolución al recurso interpuesto por el administrado, debe analizar íntegramente los agravios hechos valer por el recurrente, y de existir alguna ilegalidad en el procedimiento tendrá que dejar sin efecto el acto impugnado, de acuerdo

¹³² Vide: Texto de la Tesis XXI.2o.3 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, Novena Época, Tomo I, Mayo de 1995, pág. 415.

¹³³ Vide: Tesis 2a. LXXXIV/96, emitida por la Segunda Sala de nuestro más Alto Tribunal, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IV, Septiembre de 1996, pág. 267.

con lo que nos dice el maestro Miguel Valdés Villarreal:

“En los recursos administrativos se incluyó expresamente el principio, aceptado por la doctrina y la jurisprudencia, de que los diversos argumentos del recurrente deben ser interpretados en su conjunto para resolver el agravio que efectivamente quiso plantear; además, se previene que cuando la autoridad encargada de resolverlos descubre que ha habido una ilegalidad manifiesta, deberá dejar sin efecto al acto recurrido, y aun suplirá la deficiencia de la impugnación.”¹³⁴

Lo anterior, sin perjuicio de que los agravios formulados por el recurrente sean insuficientes para desvirtuar la legalidad del acto combatido, ya que operaría la suplencia referida en favor del administrado.

3.2.3. La suplencia de la defensa deficiente en el procedimiento administrativo.

En el Diario Oficial de la Federación del día 31 de diciembre de 1984 apareció publicada la adición del segundo párrafo del artículo 132 del Código Tributario Federal, que contempla la revocación de los actos de las autoridades administrativas, al ser emitida la resolución recaída en el recurso administrativo de revocación promovido por el particular.

Ciertamente, se previó la posibilidad de que la autoridad administrativa esté en aptitud de dejar sin efectos los actos administrativos recurridos, cuando advierta que existe una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes para desvirtuar la legalidad de los mismos, lo cual constituye una verdadera suplencia de la defensa deficiente dentro del procedimiento administrativo, con la correspondiente obligación de fundar

¹³⁴ Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A.C.; “*Justicia Administrativa*”, Editorial Trillas, México, 1987, pág. 128.

y motivar en dicha resolución el por qué consideró ilegal el acto, determinando los alcances de la resolución que pronunció.

Expresa el segundo párrafo del artículo 132 del Código Fiscal de la Federación, en la parte que nos interesa comentar, lo siguiente:

“Art. 132. ...

La autoridad... podrá revocar los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance de su resolución.”

En la disposición pretranscrita se empleó la palabra “podrá”, que sugiere sólo en apariencia la presencia de una facultad discrecional, sin embargo, analizándola dentro del contexto en el que se encuentra inserta la consabida expresión y atendiendo a las condiciones específicas para su aplicación, se colige que el legislador no otorgó una facultad discrecional, sino que estableció una facultad reglada a la autoridad administrativa que estará en aptitud de ejercer en el momento en que se actualicen los supuestos jurídicos previstos en la norma, para su aplicación.

Lo anterior se corrobora con la lectura y análisis de los razonamientos lógicos y jurídicos expresados en la Tesis de Jurisprudencia No. 31/97, sustentada por la Segunda Sala de nuestro más Alto Tribunal, al resolver la Contradicción de Tesis 26/96, el día 21 de mayo de 1997 –que se encuentra transcrita en el punto 3.2.3. de este capítulo–, concatenándose con lo manifestado en el criterio emitido por el Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito que, en su parte conducente expresa:

“FACULTADES REGLADAS. LA NORMA JURIDICA SEÑALA LAS CONSIDERACIONES PARA SU APLICACION. Las facultades discrecionales existen cuando la ley otorga a las autoridades administrativas prerrogativas para decidir a su arbitrio lo que considere correcto en una situación determinada, en cambio las facultades regladas existen cuando la

norma señala las consideraciones para su aplicación, las cuales obligan a la autoridad a cumplir con lo que la ley señala; por lo que en cuanto al término "podrán"... no ha de entenderse en el sentido de que el legislador otorgó a la autoridad administrativa la facultad discrecional de dar o no la oportunidad al contribuyente de que corrija su situación fiscal cuando exista la posibilidad de determinarse presuntivamente su utilidad fiscal, pues el alcance de la norma no radica en el significado puramente gramatical que se le pide al término aludido, sino del resultado que se obtiene del examen relacionado con la naturaleza de las facultades conferidas a la autoridad hacendaria..."¹³⁵

Revisión fiscal 83/90. Subprocuraduría Fiscal Regional del Noreste, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público. 13 de febrero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Ramiro Barajas Plascencia. Secretario: Carlos Hugo de León Rodríguez.

Congruente con lo anterior, la autoridad administrativa que tenga que avocarse al conocimiento y resolución del recurso administrativo de revocación que prevé el Código Fiscal de la Federación y que optó por promover el administrado, tendrá que revocar el acto administrativo recurrido cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios esgrimidos por el particular sean insuficientes, es decir, una vez dadas las condiciones señaladas para su aplicación, la autoridad administrativa resolutoria se verá constreñida a proceder en la forma prescrita por el aludido precepto 132, segundo párrafo, del Código Tributario Federal.

Es oportuno mencionar que, al remitirnos a la consulta física de la fuente original que contiene la respectiva Iniciativa de Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga diversas Disposiciones Fiscales, y revisar la Exposición de Motivos de la misma, nos percatamos que nada se dijo respecto de la adición del segundo párrafo del artículo 132 del Código Fiscal de la Federación, por lo que lamentamos dicha omisión, en razón de

¹³⁵ Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, Tomo VIII, Noviembre de 1991, pág. 212.

que, de haberse expuesto algún razonamiento sobre el particular, nos hubiese dado luz para su interpretación.

Debemos destacar que la aplicación del dispositivo legal que nos ocupa no depende de la acepción misma del vocablo “podrá”, sino del examen relacional existente entre sus demás elementos que confluyen en el dispositivo legal en cita y de la naturaleza misma de la facultad que, a nuestro juicio, no es discrecional, sino reglada.

Se tiene conocimiento de que hasta ahora no existe un solo criterio de los tribunales federales en el que se aborde el análisis del segundo párrafo del artículo 132 del Código Fiscal Federal, en el que se determine si en la especie se trata de una facultad discrecional o reglada, por lo que, en términos del segundo párrafo del artículo 5o. del precitado ordenamiento legal, aplicando el método de interpretación jurídica por analogía resulta aplicable la tesis de jurisprudencia 31/97 emitida por la Segunda Sala de nuestro más alto tribunal, que se cita enseguida:

“VISITAS DOMICILIARIAS. NO ES DISCRECIONAL LA ATRIBUCIÓN DE CONCLUIRLAS ANTICIPADAMENTE, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 47, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. El artículo 47, fracción I, del Código Fiscal de la Federación establece: “Las visitas en los domicilios fiscales ordenadas por las autoridades fiscales podrán concluirse anticipadamente en los siguientes casos: I. Cuando el visitado antes del inicio de la visita hubiere presentado aviso ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público manifestando su deseo de presentar sus estados financieros dictaminados por contador público autorizado, siempre que dicho aviso se haya presentado en el plazo y cumpliendo los requisitos, que al efecto señale el reglamento de este código.”. La interpretación sistemática del artículo transcrito, en relación con los artículos 46 y 47 del reglamento del propio código, permite concluir que contiene una facultad reglada, puesto que señala la conducta específica que debe seguir la autoridad ante la actualización de la hipótesis legal. Lo anterior es así, dado que tal precepto señala que la autoridad fiscal “podrá” dar por concluida anticipadamente la visita domiciliaria cuando antes del inicio de la visita se dé aviso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el sentido de que el visitado presentará sus estados financieros dictaminados por contador público autorizado; empero, no

basta la sola presentación del aviso de referencia, para que se produzca la terminación anticipada de la visita, sino que la autoridad deberá analizar, por imperativo legal, si en el caso específico se cumplen los requisitos que marcan los citados artículos reglamentarios, ante cuya satisfacción estará obligada a concluir anticipadamente la visita domiciliaria.”¹³⁶

Contradicción de tesis 26/96. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 21 de mayo de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Angelina Hernández Hernández.

Por otra parte, el artículo 132, segundo párrafo, *in fine*, del Código Fiscal de la Federación, señala que la autoridad administrativa podrá revocar los actos que hayan sido impugnados mediante el recurso de revocación cuando “advierta” una ilegalidad manifiesta, por lo que dicha facultad reglada queda subordinada a una apreciación subjetiva, de la cual depende el administrado, para que la autoridad ejerza la facultad de revocar el acto administrativo recurrido por el particular, cuando aquella aprecie –si es que en algún momento se percató de ella– una ilegalidad manifiesta y los agravios hechos valer por el recurrente sean insuficientes para desvirtuar la legalidad del acto de la autoridad.

Consideramos que este presupuesto constituye por sí mismo un verdadero obstáculo para la aplicación de la norma, al hacer que la misma dependa de una cuestión intelectual de carácter subjetivo, que estriba precisamente en que la autoridad advierta o no advierta algo, impidiendo al gobernado toda posibilidad de defensa frente la misma, porque es imposible penetrar en la mente de la autoridad administrativa resolutora del recurso, para evidenciar que ésta sí se percató, al través de sus sentidos y con la

¹³⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Segunda Sala, Novena Época, Tomo VI, Agosto de 1997, Tesis 2a./J. 31/97, pág. 174.

aplicación de su raciocinio, de la ilegalidad de que se trata, por lo que la facultad reglada se convierte en un deseo del legislador.

Aún más, enseguida se observa que la ilegalidad¹³⁷ a la que se refiere el precepto multicitado tiene que ser “manifiesta”, es decir, patente o clara, por lo que estimamos que resulta inapropiado arropar con ese adjetivo la intensidad de la ilegalidad, puesto que si la autoridad administrativa que resuelve el recurso considera que la ilegalidad del acto recurrido no es evidente u obvia, ni por asomo procedería a revocar éste último; por lo cual, el calificativo “manifiesta”, previsto en la norma legal, lejos de beneficiar a los administrados ha contribuido, paradójicamente, a perjudicarlos.

Efectivamente, lo que para algunos es manifiesto, para otros no lo es, y si lo que el legislador pretendía era el no propiciar la revocación de todos los actos administrativos en los que se pudieran dar cuenta las autoridades de que existiera alguna ilegalidad, sino solamente la de aquéllos en los que la ilegalidad fuera patente o clara, se olvidó de que la frontera entre lo manifiesto y lo no manifiesto, en la gran mayoría de los casos, no puede determinarse unánimemente para todos los casos.

En términos de lo dispuesto por el artículo 38, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, los actos administrativos que se notifican a los gobernados deben constar por escrito, esto es, deben constar en un documento concreto u objetivo, que, por lo mismo, puede apreciarse en forma patente o clara a través de los sentidos.

¹³⁷ Vide: punto 3.1.1.3. del capítulo tercero de esta investigación.

No obstante lo anterior, aunque el escrito en que se encuentre plasmado el texto del acto administrativo recurrido sea tangible, la legalidad o ilegalidad de éste, no puede ser patente o clara para todos.

Ello obedece a que lo “manifiesto” y lo “no manifiesto” de ninguna manera pueden considerarse aspectos o elementos objetivos, sino apreciativos o intelectivos que requieren de la realización de abstracciones del mundo real y que indiscutiblemente dependen del criterio de la persona que realiza el estudio de tal ilegalidad.

Esto representa para el administrado otra relativa inconveniencia, si pretendiera eventualmente que la propia autoridad administrativa revocara el acto recurrido, pues aunque sea ilegal y los agravios hechos valer hayan sido insuficientes para desvirtuar la legalidad del acto, el servidor público podría fácilmente aducir que para él no existe una ilegalidad manifiesta o que ni siquiera advierte ilegalidad alguna.

No debemos olvidar que la norma en comento exige que el administrado recurrente haga valer agravios, por lo que la autoridad resolutora podría resolver que los argumentos hechos valer no constituyen verdaderos agravios, porque omiten invocar con precisión los preceptos legales que se consideran violados; porque se dejan de explicar las razones lógicas y jurídicas por las que se considera que dichos dispositivos legales fueron transgredidos por la autoridad administrativa; o porque no existiera adecuación entre los numerales invocados y los argumentos aducidos. Circunstancia que, con un sentido letrista reprobable, acarrearía la imposibilidad de aplicar la suplencia de la defensa deficiente en el recurso administrativo.

A juicio del autor, el artículo 132, segundo párrafo, in fine, consagra la “suplencia de la deficiencia de la queja” o, mejor dicho, el instituto jurídico de la suplencia de la defensa deficiente, dentro del Procedimiento Administrativo, específicamente por cuanto hace al recurso de revocación regulado por los artículos 116 a 133 del Código Fiscal de la Federación, en virtud de que consagra una facultad reglada que constriñe a la autoridad a revocar los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta en éstos, y los agravios hechos valer por el recurrente sean insuficientes para desvirtuar la legalidad del acto impugnado.

Efectivamente, no es óbice a lo anterior el que difícilmente puedan concurrir todos los elementos contemplados en el multicitado artículo 132, que ya han sido examinados en este apartado, toda vez que la institución supletiva existe y se encuentra consagrada en este precepto legal, porque la autoridad tiene la facultad reglada de revocar los actos administrativos, cuando éstos adolezcan de una ilegalidad “manifiesta” y los agravios esgrimidos por el particular sean insuficientes para acreditar su ilegalidad.

Es oportuno agregar que Don Emilio Margáin Manautou destina íntegramente un capítulo –que intitula: “La Suplencia de la Queja ante los Medios de Defensa Administrativos en México”– en una de sus obras¹³⁸, para referir y explicar la consabida institución supletiva utilizando expresiones tales como “supliendo las deficiencias de las defensas”¹³⁹ o bien “supliendo la deficiente defensa”¹⁴⁰, por lo que, consideramos que

¹³⁸ Cfr. Margáin Manautou, Emilio; *“De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad”*, Editorial Porrúa, Séptima edición, México, 1998, pp. 343 a 373.

¹³⁹ *Ibidem*, pp. 360 y 361.

¹⁴⁰ *Ibidem*, pág. 359.

dicha terminología es idónea y descriptiva del fenómeno jurídico cuyo estudio nos ocupa, y la acogemos en el presente trabajo.

Cabe agregar que las impropiedades del lenguaje respecto del tema a estudio han sido apuntadas por el maestro Alfonso Trueba Olivares, en los términos siguientes:

“... suplencia de la deficiencia es una expresión disonante pues contiene dos veces en palabras sucesivas la terminación *encia*; las reglas de lenguaje mandan evitar la inarmónica combinación de elementos acústicos.

La expresión es también impropia en cuanto al fondo porque si el verbo suplir significa completar o integrar lo que falta de una cosa, o remediar la carencia de ella, en este caso lo que viene a suplirse, o sea a completarse o integrarse, es la queja misma, no la deficiencia porque no es ésta la que se completa sino la cosa imperfecta o defectuosa.”¹⁴¹

De igual manera, el maestro Margáin Manautou, terminantemente expresa:

“Fácilmente se aprecia que la suplencia de la queja puede venir a hacer a un lado la litis de un juicio, ya que basta con que se observe por el juez que asistiéndole todo el derecho al particular pero omitiéndose por éste las defensas pertinentes, las subsane, trayendo a colación lo omitido o perfeccionando sus errores de defensa o mejorando lo expuesto en la demanda.

Todo esto se llega a observar en el recurso administrativo cuando el funcionario al leer el escrito mediante el cual se interpone tal medio de defensa en contra de un acto administrativo, se da cuenta que su resolución es ilegal pero el recurrente o no expuso claramente sus agravios o bien omitió el agravio pertinente, o bien presentar la prueba idónea... –lamentablemente son pocos los funcionarios que reparando en que su acto es violatorio de derecho aplicado y no invocándose por el inconforme las disposiciones que le conceden la razón u omitiéndose ofrecer y rendir las pruebas debidas, no se aprovechan de ello y revocan de inmediato su acto.”¹⁴²

¹⁴¹ Trueba Olivares, Alfonso; “*La Suplencia de la Queja Deficiente en los Juicios de Amparo*”, en la obra: “*La Suplencia de la Deficiencia de la Queja en el Juicio de Amparo*”, Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., Cárdenas, Editor y Distribuidor, México, 1977, pág. 5.

¹⁴² Margáin Manautou, Emilio; “*De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*”, *op. cit.*, pág. 357.

Por otro lado, por la forma en que se encuentra redactada la figura jurídica de la suplencia de la defensa deficiente, dentro del procedimiento administrativo, requiere de agravios que sean incapaces para desvirtuar, por sí mismos, la legalidad de la resolución recurrida, pero también, y sobre todo, de la probidad de la autoridad administrativa que aplicará la suplencia en beneficio del administrado, revocando el acto combatido que bien pudo haber sido dictado por otro órgano de la administración pública a la que pertenece o por un servidor público de la misma dependencia para la que trabaja.

Entonces, no hay que confiarse de que la autoridad administrativa que advierta la existencia de una ilegalidad en los actos recurridos, y la presencia de agravios insuficientes hechos valer por el administrado resolverá revocarlo, puesto que si decide confirmarlo en sus términos, a sabiendas de que obra en contravención de lo establecido por la ley, fácilmente podría argumentar que la supuesta ilegalidad no la advierte y que tampoco es manifiesta.

Estimamos que un servidor público difícilmente se arriesgaría a dejar sin efectos un acto administrativo cuando el particular se haya defendido defectuosamente, al hacer valer agravios insuficientes para desvirtuar la legalidad de la resolución recurrida, pues lamentablemente falta educación humanista, conciencia y valor para asumir responsablemente esa actitud y enfrentar las consecuencias que derivarían de la emisión de una resolución de ese tipo.

A propósito, el jurista González Pérez ha expresado lo siguiente:

“Sabido es que la independencia e imparcialidad de los titulares de los órganos que intervienen en un procedimiento administrativo no responde a las mismas

exigencias que la de los titulares de los órganos judiciales, en los que la independencia es consustancial a su naturaleza.”¹⁴³

Por otra parte, se reitera que la ilegalidad adquiere un matiz peculiar, al ser acompañada de la palabra “manifiesta”, que significa patente o clara, por lo que surgirían complicaciones adicionales si la ilegalidad no fuese evidente u obvia, pudiéndose argumentar que, como no se trata de algo fácilmente perceptible, no se dio cuenta de la misma y, por ende, era impensable la revocación del acto o resolución administrativa impugnada.

Por los términos en que se encuentra redactada la disposición legal que se comenta, y por encomendarse su aplicación a la propia autoridad administrativa, consideramos que hay serias inconsistencias que podrían corregirse, para que la autoridad no niegue que advirtió la ilegalidad, puesto que sería prácticamente imposible demostrar que está mintiendo y que sus capacidades cognoscitivas y perceptivas le permitieron apreciar la ilegalidad manifiesta, como también sería imposible saber de manera indiscutible que no notó dicha ilegalidad.

El Dr. Serra Rojas ha dicho:

“Los recursos administrativos no constituyen un medio idóneo de protección de los derechos particulares, lesionados por las autoridades administrativas ya que ellas se empeñan en sostener sus propias resoluciones.”¹⁴⁴

En esa virtud, es prioritario realizar ajustes al artículo 132, segundo párrafo, *in fine*, del Código Fiscal de la Federación, estableciendo como obligación de la autoridad la de revocar los actos administrativos recurridos

¹⁴³ González Pérez, Jesús; “*Procedimiento Administrativo Federal*”, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Segunda edición, México. 1997, pág. 225.

¹⁴⁴ Serra Rojas, Andrés; *op. cit.*, Tomo II, pág. 612.

que sean ilegales, aunque los argumentos hechos valer por el recurrente sean deficientes, fundando y motivando legalmente su resolución.

Es conveniente lo anterior, porque además de lograr con ello una depuración de los actos administrativos que sean ilegales, se evitaría una carga excesiva de asuntos que no tienen razón de ser, y los tribunales podrían realizar la función pública de impartir justicia en forma pronta y expedita, examinando y resolviendo los casos con mayor detenimiento, lo cual redundaría en beneficio de los gobernados al brindarse una administración de justicia con gran calidad jurídica y humana.

3.3. Conclusiones.

1. El acto administrativo es la manifestación de la voluntad del servidor de la administración pública, que debe sustentarse en la ley para crear situaciones jurídicas concretas, satisfaciendo necesidades que son del interés general.
2. La competencia es el cúmulo de facultades con que las autoridades se encuentran investidas y que sólo pueden provenir de una ley o reglamento emitido en uso de la facultad reglamentaria que se las otorgue en forma expresa.
3. La fundamentación legal de la competencia de las autoridades, en cumplimiento de la garantía constitucional consagrada en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, debe constar expresamente en el propio acto de

molestia que se notifique a los gobernados.

4. Para que los actos administrativos ilegales sean nulos, se requiere inexorablemente de la declaración expresa de las autoridades competentes, a fin de que no produzcan consecuencias jurídicas en la esfera de derechos de los gobernados.

5. La forma de extinción ordinaria de los actos administrativos es la revocación, por parte de las propias autoridades que los emiten, cuando los mismos adolecen de vicios de ilegalidad que han quedado demostrados, debiéndose fundar y motivar legalmente la resolución que los deja sin efectos.

6. Los recursos administrativos son instrumentos de defensa que la ley establece en favor de los gobernados, a fin de que las autoridades emisoras de los actos que vulneran derechos de los particulares procedan a revisarlos y, de no encontrarlos ajustados a derecho, a modificarlos o dejarlos sin efectos.

7. La institución de la suplencia de la queja deficiente se encuentra prevista en el artículo 132, segundo párrafo, *in fine*, del Código Fiscal de la Federación, al establecer que la autoridad administrativa podrá revocar los actos recurridos cuando advierta una ilegalidad y los agravios hechos valer por el recurrente sean insuficientes para desvirtuar la legalidad de los mismos.

8. Es necesario que se ajuste a la realidad el precepto que contempla la suplencia de la queja deficiente o, mejor dicho, la suplencia de la defensa deficiente en el procedimiento administrativo, para que el cumplimiento de la facultad reglada contenida en el mismo no quede al arbitrio de las autoridades administrativas, por virtud de la existencia de elementos apreciativos contemplados en la norma.

9. Es menester que los beneficios de la suplencia de la queja deficiente se derramen en la etapa del procedimiento administrativo, en lo que no se opongan a la naturaleza de este último.

CAPÍTULO CUARTO

EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO CUARTO

EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Sumario: 4.1. La función jurisdiccional. 4.1.1. Los tribunales administrativos. 4.2. El Tribunal Fiscal de la Federación. 4.3. El juicio fiscal. 4.4. Las cuestiones que pueden plantearse en el proceso contencioso administrativo. 4.5. La suplencia de la defensa deficiente en el proceso contencioso administrativo. 4.6. Conclusiones.

La impartición de justicia en México ha tomado nuevos derroteros por la dinámica que le ha impreso el Poder Judicial de la Federación, sobre todo con la creación jurisprudencial que ha sido el principal baluarte con que contamos los gobernados frente a los actos caprichosos o arbitrarios de las autoridades.

Más que influir, la jurisprudencia de los tribunales ha determinado el cambio de rumbo que esperábamos los mexicanos en materia de administración de justicia, inspirando y alentando a los demás órganos jurisdiccionales a renovar los cauces del Derecho sin afanes legalistas, comprometiéndolos responsablemente ante la sociedad misma con la que ahora se identifican más que siempre, y erigiéndose en la más renovadora fuente del Derecho que ha motivado a los cultores de esta disciplina a sentir un amor y un profundo respeto por la ciencia jurídica.

Han comenzado a apreciarse nuevos horizontes que han surgido merced a la ingente labor desarrollada por órganos jurisdiccionales de la talla del Tribunal Fiscal de la Federación, cuna de egregios investigadores jurídicos que, en los foros públicos sin egoísmo alguno, son portavoz de los descubrimientos que realiza con espíritu incansable este órgano de impartición de justicia en sus cotidianas actividades.

No pasa desapercibida la creciente tendencia que impera a apartarse de los formulismos exagerados y rígidos que hacen de la interposición de los juicios un verdadero suplicio, para quienes por ignorancia sufren atropellos en sus derechos pues, como dice el Dr. Ramón Reyes Vera, “es importante el terrorismo fiscal para que un contribuyente inculto deba cumplir con sus obligaciones fiscales...”¹⁴⁵

El acceso a la justicia no debe depender de que el solicitante de la misma cuente o no con los recursos económicos suficientes para pagar los honorarios del abogado, ya que en nuestro país la gran mayoría de la población no tiene ni la más remota posibilidad de que se les defienda correctamente por un profesional de la materia, aunque tengan la verdad y la razón en sus manos, porque requieren de un científico del derecho para poder demostrar la verdad real o material en los asuntos jurídicos, que desde luego no pueden contratar.

Es oportuno recordar las palabras del Dr. Eduardo Andrés Johnson Okhuysen:

“... la ignorancia jurídica del contribuyente, que al desconocer sus derechos permite que la autoridad ejercite sobre su persona o patrimonio actos claramente ilegales...”

¹⁴⁵ Reyes Vera, Ramón; “*Reformas Tributarias 1997*”, Revista Lex Difusión y Análisis, Editora Laguna, 3era. Época, Año III, Número 20, México, Febrero, 1997, pág. 53.

requiere que el ciudadano ejercite sus derechos y garantías fundamentales ante el poder judicial o, en algunos casos, recurra ante el Tribunal Fiscal de la Federación o ante la propia autoridad, para que se declare que el acto carece de legalidad y la autoridad se vea impedida de ejercitarlo.”¹⁴⁶

En este sentido, la justicia no debe ser privilegio de ciertos sectores de la sociedad que constituyen la minoría y que son patrocinados jurídicamente por los despachos jurídicos de mayor prestigio “en las altas esferas”; por el contrario, debe impartirse cabalmente la justicia en todos los casos, sin importar la cuantía de los asuntos, ni si se trata de un personaje famoso o de un humilde pensionado, porque todos somos seres humanos.

Para lograrlo, resulta apremiante que el juzgador no se encuentre maniatado por los formulismos rituales que le impidan llegar hasta el conocimiento de la verdad real o, peor aun, que conociéndola tenga que soslayarla al seguir reglas rigoristas que de no cumplir le afectarían hasta en su cargo.

4.1. La función jurisdiccional.

Una de las principales funciones que realiza el Estado es la actividad jurisdiccional, imprescindible para garantizar el orden jurídico y la estabilidad social, la cual consiste en el pronunciamiento o resolución de los asuntos controvertidos que se suscitan entre las personas que someten sus diferencias jurídicas al conocimiento de los órganos administrativos y judiciales que imparten justicia.

¹⁴⁶ Johnson Okhuysen, Eduardo Andrés; “*Equilibrio entre Presión Fiscal y Justicia Fiscal (En el Sistema Tributario Federal Mexicano)*”, Editorial Pac, México, 1984, pág. 4.

El maestro José Luis Vázquez Alfaro, sobre esto último, expresa lo siguiente:

“La justicia administrativa es un conjunto de instrumentos procedimentales, administrativos y judiciales, que tiene por objeto la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses de los administrados con respecto a la actuación de los organismos administrativos.”¹⁴⁷

Debe considerarse que la justicia administrativa es un concepto más amplio que el de jurisdicción administrativa, en virtud de que esta última no comprende la tramitación de los procedimientos ante las autoridades administrativas durante la llamada fase oficiosa o procedimiento administrativo, en el que es posible revisar la legalidad de los actos que vulneran los derechos de los administrados por parte de la propia administración pública.

El maestro Rodríguez Lobato ha expresado, acerca de los diferentes estadios que conforman el procedimiento fiscal, lo que se cita literalmente enseguida:

“El procedimiento fiscal tiene dos fases: la oficiosa y la contenciosa. La fase oficiosa del procedimiento se caracteriza por estar regida por el principio de oficiosidad, que consiste en que corresponde a la autoridad la carga del impulso del procedimiento a través de todos sus pasos... Entendemos por fase oficiosa del procedimiento fiscal la serie de actos jurídicos que realiza el fisco por propia iniciativa y que determinan su voluntad al decidir sobre la aplicación de la ley tributaria a un caso concreto, así como los actos jurídicos que realiza el contribuyente por propia iniciativa para cumplir con sus obligaciones fiscales... Entendemos por fase contenciosa del procedimiento fiscal la serie de actos jurídicos conforme a los cuales se impugna un acto del fisco cuando hay oposición legítima entre el interés público y el privado y que finaliza con la resolución de la controversia.”¹⁴⁸

¹⁴⁷ Vázquez Alfaro, José Luis; *“Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano”*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991, pág. 277.

¹⁴⁸ Rodríguez Lobato, Raúl; *op. cit.*, pp. 196 y 198.

Desde luego, la función jurisdiccional es distinta e independiente de la que realizan las autoridades resolutoras de los recursos administrativos, pues constituye una actividad de carácter público a través de la cual se dirimen los conflictos de intereses jurídicos entre las partes, por los órganos públicos que actúan imparcialmente durante toda la substanciación del procedimiento jurisdiccional, hasta el pronunciamiento del acto definitorio que dé fin a la controversia jurídica.

El maestro José Becerra Bautista nos explica lo siguiente:

“Jurisdicción es la facultad de decidir, con fuerza vinculativa para las partes, una determinada situación jurídica controvertida.

Desde el punto de vista etimológico viene de dos palabras latinas: *jus*, derecho, y *dicere*, decir, o sea, decir el derecho.

Aun cuando los Glosadores discutieron hasta la etimología misma, todas las definiciones quedan reducidas a esta idea básica.”¹⁴⁹

El vocablo jurisdicción adquiere un matiz particular en nuestros días, no obstante que es una función que mayormente desempeñan los órganos del Poder Judicial, pero que no se encuentra reservada de manera exclusiva a los mismos, de ahí que erróneamente se le confunda con la función judicial, puesto que aquélla evoca un criterio material y esta última uno formal.

El Dr. Gonzalo Armienta Calderón, en forma precisa, expresa que la Jurisdicción es la potestad (poder deber) conferida a los órganos legalmente facultados para conocer de conflictos y controversias¹⁵⁰, de donde se desprende que este poder les pertenece exclusivamente a los órganos que

¹⁴⁹ Becerra Bautista, José; “*El Proceso Civil en México*”, Editorial Porrúa, Undécima edición, México, 1984, pág. 5.

¹⁵⁰ Armienta Calderón, Gonzalo; “*El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano*”, Textos Universitarios, México, 1977, pág. 117.

están en aptitud de declarar cuál es el Derecho aplicable al caso concreto, y si la competencia es entendida como una parte de la jurisdicción atribuida a un órgano público, podría darse el caso de que éste tuviera jurisdicción pero no competencia. Esto lo explica el Dr. Armienta Calderón de la siguiente manera:

“... si el ejercicio de la función jurisdiccional exige la competencia necesaria en el órgano titular, ello se explica, no por una relación de género a especie, sino porque toda función, en su desenvolvimiento, requiere de un área en la cual ha de manifestarse o realizarse...”¹⁵¹

Con todo ello, podemos aseverar que la función jurisdiccional que llevan a cabo los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, consiste fundamentalmente en interpretar las disposiciones jurídicas aplicables al caso concreto, para finalmente decidir que pretensión se ajusta al Derecho objetivo.

Es indiscutible que las autoridades jurisdiccionales contribuyen valiosamente a formar, transformar y robustecer el orden jurídico que nos rige, actuando imparcialmente como órganos de administración de justicia en la solución de los conflictos jurídicos, procurando siempre que impere la verdad y la justicia sobre todo lo demás.

De igual modo, el desarrollo de las instituciones jurídicas será posible en la medida en que los órganos del Poder Judicial cumplan plenamente su función jurisdiccional, con independencia de que por excepción tanto el Poder Legislativo, como el Ejecutivo, lleven a cabo materialmente actos jurisdiccionales; por ende, para considerar que estamos ante la presencia

¹⁵¹ *Ibidem*, pág. 134.

del quehacer jurisdiccional del Estado puede atenderse al órgano que realice la actividad, o bien a la esencia de los elementos que le son propios.

Es la actividad jurisdiccional una necesidad para todos nosotros, pues sin ella no podría concebirse un auténtico Estado de Derecho, porque no habría la posibilidad de solucionar los litigios que se presentaran entre los miembros de una comunidad, con la consiguiente destrucción del orden jurídico, por no sujetarse a sus normas, principios e instituciones.

Ciertamente, el Estado crea el Derecho y se somete a él, legitimando su actuación y estableciendo los límites dentro de los cuales puede desplegar sus actos como autoridad, además de establecer los órganos que se ocuparán de realizar la función jurisdiccional que el maestro Don Andrés Serra Rojas explica de la manera siguiente:

“... es una actividad del Estado subordinada al orden jurídico y atributiva, constitutiva o productora de derechos, en los conflictos concretos o particulares que se le someten para comprobar la violación de una regla de derecho o de una situación de hecho y adoptar la solución adecuada. Esta actividad da solución a un conflicto de intereses. La finalidad del acto jurisdiccional es declarar imparcialmente el derecho en los casos controvertidos o de conflictos que son de su competencia.”¹⁵²

Por ello, cuando los entes que integran la Administración Pública dejan de observar los mandatos jurídicos y no circunscriben sus actos a los cánones legales que establecen expresamente su competencia, se está en aptitud de interponer un medio de defensa jurídica por el particular, para que los órganos de administración de justicia, que realizan la función jurisdiccional, restablezcan el orden jurídico violado, por ser del interés tanto de los gobernantes, como de los gobernados, el mantenimiento del

¹⁵² Serra Rojas, Andrés; *op. cit.*, Tomo I, pág. 59.

orden y de la seguridad sociales, así como las instituciones existentes dentro de la propia comunidad humana.

Sin embargo, la actividad jurisdiccional solamente puede ser ejercida por los tribunales administrativos o judiciales, por lo que, cualquier otro medio de defensa legal optativo u obligatorio para el particular, previo a la substanciación de un juicio, trátese de una instancia o recurso administrativo, jamás podrá ser considerada como parte de la función jurisdiccional, puesto que no constituye un proceso, ni culminará con la emisión de una sentencia que cause estado y adquiera la calidad de cosa juzgada.

La función jurisdiccional, en materia fiscal federal, incumbe tanto a los tribunales administrativos, como a los tribunales judiciales, en la inteligencia de que cada uno de ellos desarrolla una serie de actos tendientes a la solución del conflicto que, sobre pretensiones fundadas en la ley, hacen valer las partes involucradas, correspondiendo a los órganos jurisdiccionales, dotados de facultades para avocarse al conocimiento y resolución de dichas controversias, pronunciar la sentencia que dirima la disputa planteada por las partes.

Cabe mencionar que los actos jurisdiccionales realizados por los tribunales administrativos y por los de índole judicial no tienen diferencia material alguna, independientemente de que provengan de unos u otros; sin embargo, encontramos rasgos distintivos de carácter formal entre las funciones jurisdiccionales que realizan los tribunales antes citados, toda vez que los actos y resoluciones que llevan a cabo proceden de órganos que pertenecen a distintos Poderes de la Unión, de tal suerte que un juicio

contencioso administrativo seguido ante un tribunal judicial versará también sobre cuestiones controvertidas entre la Administración Pública y los particulares, sólo que, en la especie, se dilucidarán conflictos que, por disposición legal expresa y precisa, son del conocimiento de los tribunales pertenecientes al Poder Judicial de la Federación, en tanto que, como lo señala el Dr. Don Andrés Serra Rojas:

“La jurisdicción de los tribunales administrativos o el control jurisdiccional de la Administración, son los encargados de resolver las controversias o reclamaciones entre la Administración y los particulares, con motivo de la aplicación de una ley administrativa y se denomina contencioso administrativo o función de control de legalidad de la actividad de la Administración pública como sujeto de Derecho administrativo.”¹⁵³

Ciertamente, la jurisdicción contencioso-administrativa desde su nacimiento ha sido motivo de análisis por parte de los estudiosos de la materia¹⁵⁴, tanto entre los tratadistas como entre los encargados de propia función jurisdiccional, dado que por un lado tenemos al sistema angloamericano que considera que los problemas suscitados entre la administración y los particulares deben ser resueltos por los tribunales del poder judicial, y por el otro encontramos al sistema francés que plantea la necesidad de que tribunales administrativos especializados, independientes del Poder Judicial, resuelvan los conflictos jurídicos administrativos¹⁵⁵.

Los especialistas en la materia han expresado su criterio acerca de la naturaleza de la jurisdicción contenciosa administrativa, de manera que “la

¹⁵³ Serra Rojas, Andrés; *op. cit.*, Tomo II, pág. 607.

¹⁵⁴ Nava Negrete, Alfonso; “*Derecho Administrativo*”, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1991, pág. 62.

¹⁵⁵ Carrillo Flores, Antonio; “*Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*”, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1987, pág. 205.

doctrina administrativa tradicional considera que la institución 'contencioso-administrativa', forma parte de la teoría general del derecho administrativo¹⁵⁶, mientras que otros autores, como el Dr. Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, sostienen que el contencioso-administrativo es una institución de carácter instrumental o adjetivo, que forma parte del derecho procesal¹⁵⁷.

No debemos olvidar que el derecho procesal tiene como fin prístino el restablecimiento del orden jurídico quebrantado, culminando con una resolución que finaliza la controversia suscitada entre las partes en conflicto, con independencia de la materia a la que se aplica en forma concreta, pues constituye una unidad formal que por razones de sistematización adquiere un matiz particular, al ser clasificada, atendiendo a la materia de estudio que trate; por lo que, respetando los criterios de los autores, nos unimos al pensamiento del Dr. Niceto Alcalá-Zamora y Castillo.

Finalmente, ha de expresarse que el juicio contencioso administrativo federal es producto de una paulatina evolución jurídica que ha culminado con la consolidación de dicha institución tutelada por el Estado de Derecho, pudiendo ventilarse ante tribunales judiciales o administrativos que pertenecen, respectivamente, al Poder Judicial o al Poder Ejecutivo¹⁵⁸, advirtiendo, como elemento característico de ambos, la presencia de una

¹⁵⁶ Serra Rojas, Andrés; *op. cit.*, Tomo II, pág. 616.

¹⁵⁷ Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto; Ponencia publicada en la Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Año IX, Núm 1, Enero-marzo de 1958, Montevideo, Uruguay. Citado por el Dr. Serra Rojas, Andrés; *op. cit.*, Tomo II, pág. 620.

¹⁵⁸ Vide: Carrillo Flores, Antonio; *op. cit.*, pág. 210; y Fix-Zamudio, Héctor; *op. cit.*, pág. 131.

controversia jurídica o litigio entre el particular agraviado en sus derechos y la Administración Pública que desplegó el acto lesivo.

Es pertinente señalar que el Dr. Andrés Serra Rojas considera, una vez agotado el procedimiento administrativo, lo siguiente:

“... cuando ya se han alcanzado las decisiones superiores de la Administración y abren, a requerimientos de los particulares, el planteamiento de las controversias que surjan, en procesos jurisdiccionales ante el propio Poder Judicial de la Federación o ante los tribunales administrativos.”¹⁵⁹

4.1.1. Los tribunales administrativos.

No existe duda de que los tribunales administrativos federales constituyen auténticos órganos de administración de justicia, aunque hasta la fecha no formen parte del Poder Judicial, puesto que realizan en esencia funciones jurisdiccionales, con independencia de que sus esferas de competencia sean distintas y formalmente estén relacionados con otro de los Poderes de la Unión: el Ejecutivo Federal.

El jurista español Jesús González Pérez estima lo siguiente:

“... en los sistemas en que se aplicaba rígidamente el principio de división de poderes, el ejercicio de la potestad sancionadora –penal y administrativa– era monopolio de los jueces... [hasta que evolucionan] sus conexiones con el proceso administrativo en el que pueda controlarse judicialmente el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora... la ejecutividad inherente a los actos administrativos no resulta enervada por el hecho de que se haya incoado un proceso cuyo objeto es precisamente verificar su legalidad, tanto se incoe ante un tribunal contencioso-administrativo o ante otro de distinto orden jurisdiccional... Así suele establecerse en los ordenamientos jurídicos, y, por supuesto, en el mexicano, tanto al regular el proceso ante el Tribunal Fiscal de la Federación como de los distintos tribunales...”¹⁶⁰

Por su parte, el Dr. Serra Rojas menciona:

“El Tribunal Fiscal de la Federación tiene las siguientes características... I. Formalmente es una institución administrativa y materialmente realiza una

¹⁵⁹ Serra Rojas, Andrés; *op. cit.*, Tomo II, pág. 618.

¹⁶⁰ González Pérez, Jesús; *op. cit.*, pp. 224 y 229.

función jurisdiccional... II. El Tribunal está colocado en el marco del Poder Ejecutivo..."¹⁶¹

Cabe agregar que ninguna de las Constituciones Políticas de nuestro país contempló en su origen la existencia de órganos jurisdiccionales ajenos al Poder Judicial, que se ocuparan de examinar y resolver los conflictos suscitados entre las autoridades administrativas y los particulares, por el principio de la división de poderes, siendo creados con ulterioridad órganos administrativos con *jurisdicción propia*.

En efecto, aunque los tribunales del Poder Judicial habían tenido en un principio el control jurisdiccional de la Administración Pública, fue la creación del tribunal denominado Consejo de Estado Francés la que puso fin a esa larga tradición, surgiendo así los tribunales administrativos, tal y como lo expresa el maestro Nava Negrete, en los términos siguientes:

"Es más bien en el siglo XIX donde han tenido su desarrollo los tribunales administrativos y en particular en Francia, cuna de los mismos, a partir de la ordenanza del 24 de mayo de 1872, que les dio verdadera autonomía de órganos jurisdiccionales. Antes de la ordenanza, el Consejo de Estado trabajó bajo el imperio de la justicia retenida. Sus "sentencias" estaban sujetas a la aprobación de la autoridad administrativa. Sustituidas por la justicia delegada, las sentencias se volvieron definitivas, fuera de todo posterior control administrativo."¹⁶²

En México, el contencioso administrativo tiene como antecedentes la Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo, del 25 de noviembre de 1853, conocida como Ley Lares, que prohibía a los tribunales judiciales su actuación respecto de cuestiones administrativas, así como la ley del 1o. de noviembre de 1865, expedida bajo el régimen del Imperio de Maximiliano, que también establecía el Consejo de Estado con facultades

¹⁶¹ Serra Rojas, Andrés; *op. cit.*, Tomo II, pág. 637.

¹⁶² Nava Negrete, Alfonso; "*Derecho Administrativo*", *op. cit.*, pág. 62.

contencioso-administrativas¹⁶³, siendo ambos de vida efímera, amén de que no se sabe si llegaron a pronunciar sentencias administrativas¹⁶⁴.

Sin embargo, al ser consagrada la división de poderes en la Constitución de 1857 desapareció la posibilidad de crear órganos jurisdiccionales que no estuviesen formalmente adscritos al Poder Judicial, por lo que tratadistas en la materia y personas autorizadas en el tema no dudaron en sostener la anticonstitucionalidad de los tribunales administrativos, quizá basados en el esquema de división de poderes expuesto por Carlos María de Secondat, Barón de Montesquieu, en su obra *El Espíritu de las Leyes*, con una distribución rígida de competencias y la independencia e igualdad de cada uno de ellos¹⁶⁵.

Lo cierto es que ejerció gran influencia el criterio del entonces ministro Don Ignacio L. Vallarta, en la tesis emitida por la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que la justicia administrativa era contraria al artículo 50 de la Constitución de 1857, correspondiente al numeral 49 de la Constitución de 1917¹⁶⁶, conforme al cual no pueden reunirse dos o más Poderes de la Unión en una sola persona o corporación.

Otros antecedentes del contencioso administrativo son comentados por el maestro Manuel Lucero Espinoza de la siguiente manera:

“... en el presente siglo, se estableció la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, creada por la Ley para la Recaudación de los Impuestos establecidos en la Ley de Ingresos vigente sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas, de 21 de febrero de 1924, la cual subsistió en la Ley del Impuesto Sobre la Renta de 18 de marzo de 1925. Dicha

¹⁶³ Lucero Espinosa, Manuel; *op. cit.*, pág. 21.

¹⁶⁴ Nava Negrete, Alfonso; “*Derecho Administrativo*”, *op. cit.*, pág. 63.

¹⁶⁵ López Ríos, Pedro; “*La Justicia Administrativa en el Sistema Federal Mexicano*”, Universidad de Guanajuato, México, 1995, pág. 48.

¹⁶⁶ Carrillo Flores, Antonio; *op. cit.*, pág. 185.

junta revisora conocía de las reclamaciones que se formularan contra las resoluciones de las Juntas Calificadoras, al calificar las manifestaciones de los causantes, interpuestas tanto por los causantes como por las oficinas receptoras. Otro antecedente importante del contencioso administrativo en México lo tenemos en la Ley de la Tesorería de la Federación, del 10 de febrero de 1927, la cual en su capítulo V estableció un juicio de oposición, que se promovía ante los juzgados de Distrito, y que debía agotarse previamente a la interposición del juicio de amparo.”¹⁶⁷

No obstante lo anterior, se vislumbraban cambios cercanos que darían lugar al establecimiento de un contencioso administrativo que se responsabilizara de ejercer de la justicia administrativa en nuestro país, que al decir del Dr. Pedro López Ríos “comprende los principios e instituciones jurídicas que los diversos ordenamientos han establecido para la tutela de los derechos e intereses legítimos de los gobernados frente a la actividad del Estado.”¹⁶⁸

El maestro Antonio Carrillo Flores, nos explica que para el establecimiento de una justicia contencioso administrativa en México y frente a la urgencia para determinar la manera en que habría de resolverse esa situación, las corrientes ideológicas prevalecientes en aquellos ayeres se centraron en las siguientes:

“... dos sistemas radicalmente distintos: el francés, que ubicó la justicia administrativa en el Poder Ejecutivo, precisamente con el argumento de que los tribunales judiciales no deberían intervenir en la marcha de la administración, y por la otra, el sistema anglosajón, en especial en su expresión norteamericana, que por tradición ha hecho del Poder Judicial el órgano de control de la administración pública.”¹⁶⁹

Sin ser definida, dicha situación perduró en nuestro país durante varias décadas, hasta que por decreto de 16 de diciembre de 1946,

¹⁶⁷ Lucero Espinosa, Manuel; *op. cit.*, pp. 21 y 22.

¹⁶⁸ López Ríos, Pedro; *op. cit.*, pág. 50.

¹⁶⁹ Carrillo Flores, Antonio; *op. cit.*, pág. 205.

publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 del mismo mes y año, se adicionó con un segundo párrafo la fracción I del artículo 104 de nuestra Carta Magna, en el que se previó la creación de los tribunales administrativos federales, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos; por lo que, a partir de entonces existe sustento constitucional para el establecimiento de dichos tribunales.

Sobre este particular, nos comenta Don Alfonso Nava Negrete:

“Acoge constitucionalmente el sistema mixto de justicia la reforma en 1946 al artículo 104, que fue adicionado con un segundo párrafo en su fracción I, y se establece la base para la creación de tribunales administrativos federales... años después, otra reforma de 1987 quita del artículo 104 (que forma parte del articulado del capítulo IV, relativo al Poder Judicial Federal) esa base de los tribunales administrativos y la traslada a la nueva fracción XXIX-H del artículo 73.”¹⁷⁰

Hoy día, permanece vigente la fracción XXIX-H del artículo 73 Constitucional que otorga facultades al Congreso de la Unión para expedir las leyes que crean a los tribunales de lo contencioso administrativo, la cual textualmente expresa:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.”

No obstante que la creación de los tribunales administrativos federales encontró sustento constitucional con la adición de un segundo párrafo a la fracción I del artículo 104 de la Carta Magna, publicada en el

¹⁷⁰ Nava Negrete, Alfonso; “*Derecho Administrativo*”, *op. cit.*, pág. 63.

Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de diciembre de 1946¹⁷¹, el H. Tribunal Fiscal de la Federación surgió a la vida jurídica, con casi una década de anticipación, para impartir justicia administrativa, lo que da cuenta de su importancia.

4.2. El Tribunal Fiscal de la Federación.

La grandeza del Tribunal Fiscal de la Federación, como órgano de administración de justicia, fue palpable desde su nacimiento, en virtud de que comenzó a realizar sus funciones incluso antes de que se consagrara constitucionalmente su existencia, para evitar que los particulares fuesen víctimas de los actos arbitrarios de las autoridades fiscales.

Surgió merced a la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 del mismo mes y año, e inició sus actividades desde el día 1o. de enero de 1937, siendo de destacarse que hasta la expedición de dicha ley no había existido una verdadera jurisdicción administrativa en México, puesto que existían órganos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que confirmaban o rectificaban sus resoluciones; por lo que, con la Ley de Justicia Fiscal y la aparición del Tribunal Fiscal de la Federación, dio inicio una nueva época en las relaciones entre el fisco y los contribuyentes, apartándose de la tradición jurídica mexicana de corte angloamericana y dando paso a la creación del contencioso-administrativo.

¹⁷¹ Vide: Nava Negrete, Alfonso; "*Derecho Administrativo*", *op. cit.*, pág. 63; así como también: Carrillo Flores, Antonio; *op. cit.*, pág. 185.

Así, conforme a la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, se estableció el Tribunal Fiscal de la Federación como un órgano de jurisdicción delegada –en oposición a la llamada justicia retenida–, porque al emitir sus sentencias definitivas ninguna autoridad administrativa ajena al mismo podía ejercer su control, y como un tribunal administrativo encargado de administrar justicia, aunque con ideas que hacían indiscutible la influencia de la institución del contencioso-administrativo que privaba en Francia.

La Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal dice literalmente, en la parte que nos interesa, lo siguiente:

“El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de Poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese Poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras: será un tribunal administrativo de Justicia delegada, no de justicia retenida.”¹⁷²

El Dr. Serra Rojas estima que el juicio fiscal, contemplado en su forma original por la Ley de Justicia Fiscal, como expresión de la justicia administrativa fue partícipe del sentido del juicio por exceso de poder establecido en Francia, perteneciente al contencioso de anulación o de ilegitimidad, señalando además lo siguiente:

“La doctrina francesa, siguiendo los principios jurídicos de la obra maestra de Edouard Laferriere (*Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*), acepta la clasificación cuádrupartita de los recursos contencioso-administrativos: o sea el contencioso de plena jurisdicción, el de anulación, el

¹⁷² Exposición de Motivos relativa a la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 31 de agosto de 1936 y vigente a partir del 1o. de enero de 1937.

de interpretación y el de represión, estos dos últimos no aplicables entre nosotros.”¹⁷³

La Ley de Justicia Fiscal, en su artículo 1o., señalaba que el Tribunal Fiscal de la Federación dictaba sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, aun cuando era independiente de la Secretaría de Hacienda y de cualquier otra autoridad administrativa.

Dicha ley rigió hasta antes de que entrara en vigor el primer Código Fiscal de la Federación que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1938, vigente a partir del día 1o. de enero de 1939, que reiteró el contenido del artículo 1o. de la Ley de Justicia Fiscal, pero ahora en el numeral 146 del Código Fiscal precitado.

Con el advenimiento de la primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación¹⁷⁴, vigente a partir del 1o. de abril de 1967, se inicia una nueva fase en la que se fortalece considerablemente la institución que estamos analizando, en razón de que el artículo 1o. de dicha Ley Orgánica le otorga plena autonomía para dictar sus fallos, por lo que deja de ser un organismo con jurisdicción delegada¹⁷⁵; y con la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de febrero de 1978, en vigor a los 180 días siguientes a su publicación, comienza la desconcentración de este órgano jurisdiccional al crearse una Sala Superior y las Salas Regionales distribuidas en once zonas del país.

¹⁷³ Serra Rojas, Andrés; *op. cit.*, Tomo II, pág. 639.

¹⁷⁴ Fix-Zamudio, Héctor; *op. cit.*, pág. 83.

¹⁷⁵ *Ibidem*, pág. 85.

Ahora bien, por cuanto hace a las modalidades del contencioso-administrativo, que la doctrina administrativista reconoce, solamente se hará referencia a las siguientes: a). Contencioso de plena jurisdicción; y b). Contencioso de anulación, que son las únicas que han sido acogidas por nuestro sistema jurídico, lo cual es entendible, con la explicación que da Don Alfonso Cortina Gutiérrez:

“... los contenciosos de interpretación y de represión tienen un reducido alcance... el de interpretación consiste en que si ante la autoridad judicial francesa se plantea en una controversia entre particulares un problema relativo a la interpretación de un acto administrativo, y ese problema debe ser previamente resuelto para que el juez dicte su fallo, entonces la interpretación del acto administrativo es preciso llevarla ante los tribunales jurisdiccionales administrativos, suspendiéndose en tanto éstos no interpreten el acto administrativo dudoso, el procedimiento ante los tribunales judiciales. En cuanto al contencioso de la represión, el nombre mismo está mal atribuido; no se trata de un procedimiento contencioso sino tan sólo de la facultad que en Francia las leyes atribuyen en algunos casos a los órganos de la jurisdicción administrativa, para imponer determinadas sanciones.”¹⁷⁶

A pesar de que en ningún documento encontramos plasmadas cuáles son las atribuciones que los órganos de administración de justicia administrativa deben reunir para ser considerados como de plena jurisdicción, y de que no existe un criterio unánime que precise las facultades que otorgan esa categoría o modalidad, podemos considerar que el contencioso de plena jurisdicción se caracteriza porque el tribunal dispone de poderes amplios para hacer efectivas sus sentencias, así como para modificar parcial o totalmente la resolución administrativa impugnada, de tal suerte que el gobernado se encuentre protegido de cualquier violación a la ley, cometida en su agravio por la autoridad administrativa.

¹⁷⁶ Cortina Gutiérrez, Alfonso; “*Ciencia Financiera y Derecho Tributario*”, *op. cit.*, pág. 212.

Empero, en la modalidad del juicio contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad el tribunal carece de algunas facultades, como la de emitir pronunciamientos adicionales a la anulación del acto combatido, es decir, no puede modificar los términos originales del acto dictado por la autoridad administrativa sujeto a la jurisdicción, limitándose a anularlo o, en su caso, a validarlo, pero sobre todo carece de poder para hacer cumplir sus determinaciones.

Consideramos que la principal característica, aunque no la única, del contencioso de plena jurisdicción la constituye la posibilidad de hacer efectivas sus sentencias, concordando con el C. Magistrado José Gustavo Acero Rodríguez, quien en la Tercera Reunión de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, que tuvo verificativo en el mes de diciembre de 1994, sostuvo lo siguiente:

“... la eficacia en el cumplimiento de los fallos del órgano jurisdiccional es una cuestión fundamental para la correcta labor de la impartición de justicia administrativa; puesto que la justicia por muy pronta, completa e imparcial que se administre por los tribunales, si no va aparejada de los mecanismos suficientes para hacerla cumplir, se puede convertir en una gran injusticia, paradójicamente.”¹⁷⁷

Ciertamente, en la actualidad, el Tribunal Fiscal de la Federación, conforme a su Ley Orgánica, es un tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos en los que no sólo se limita a declarar la nulidad de las resoluciones impugnadas ante él, sino que también determina el sentido y los términos en que la autoridad demandada debe emitir la

¹⁷⁷ Tribunal Fiscal de la Federación; “*Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación*”, Editorial Fideicomiso para Promover la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo, México, 1994, pág. 172.

nueva resolución, para que el particular goce de sus derechos que habían sido violados.

Efectivamente, en el artículo 239, antepenúltimo y último párrafos, del Código Fiscal Federal, se prevé que el consabido Tribunal Fiscal, en su sentencia, puede ordenar a la autoridad administrativa que reponga el procedimiento; que emita una nueva resolución; o, en su caso, indicarle los términos conforme a los cuales debe emitir su resolución, salvo que se trate de facultades discrecionales.

Además, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1988, en vigor a partir del día 15 del mismo mes y año, se creó la figura de la “queja”, establecida en el artículo 239-TER, que procedía contra “la indebida repetición de un acto o resolución anulado; así como cuando en el acto o resolución emitido para cumplimentar una sentencia, se incurra en exceso o defecto en su cumplimiento. No procederá respecto de actos negativos de la autoridad administrativa”.

Al respecto el C. Magistrado Sergio Martínez Rosaslandia expresó:

“... desafortunadamente dista mucho de la plena jurisdicción, propia de los Tribunales Administrativos que tienen esa naturaleza... no debe olvidarse que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación no traen aparejada ejecución.”¹⁷⁸

Asimismo, por decreto publicado en el órgano público de difusión federal de fecha 15 de diciembre de 1995, en vigor a partir del 1o. de enero de 1996, fue reformado el precepto 239-TER pasando a ser el 239-B, que permanece intacto hasta la fecha y que dispone lo siguiente:

¹⁷⁸ Tribunal Fiscal de la Federación; “55 Años. *Obra Conmemorativa*”, Editorial Fideicomiso para Promover la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo, Tomo I, México, 1991, pp. 332 y 334.

“Artículo 239-B.- En los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

I.- Procederá en contra de los siguientes actos:

a) La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.

b) Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley.

II.- Se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción anterior, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien se expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.

III.- En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa equivalente a quince días de su salario.

IV.- Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir.

V.- Si la Sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo. En este caso, además se procederá en los términos del párrafo segundo de la fracción III de este artículo.

VI.- Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, si se solicita ante la autoridad ejecutora y se garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 144.

A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución definitiva, se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

Existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la queja es improcedente, se ordenará instruirla como juicio.”

En efecto, de conformidad con el artículo 239-B del Código Fiscal Federal, los gobernados que hayan obtenido un fallo favorable ante el Tribunal Fiscal de la Federación que la autoridad administrativa no cumpla en sus términos, pueden acudir en queja ante la Sala de este órgano de justicia que haya dictado dicha sentencia para que, en caso de repetición de la resolución anulada, se deje ésta sin efectos y se sancione a la autoridad que ordenó el acto o lo repitió, con una multa equivalente a 15 días de su salario.

En caso de que la Sala resuelva que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos la resolución que dio lugar a la queja, esto es priva de consecuencias a este último acto, otorgando veinte días a la responsable para que cumpla el fallo, indicándole como debe cumplirla.

Igualmente, si la Sala resuelve que la responsable omitió totalmente el cumplimiento de la sentencia, le concederá veinte días para que la cumpla y sancionará a la autoridad que no la cumplió o que ordenó que no se cumpliera, con una multa equivalente a 15 días de su salario.

En atención a lo anterior, es claro que el Tribunal Fiscal de la Federación, en los casos que limitativamente precisa el numeral 239-B del Código Tributario Federal, cuenta con medios de apremio para compeler a las autoridades administrativas a que cumplan con sus sentencias, a fin de lograr el respeto de los derechos de los administrados, aunque éstas no tengan aparejada ejecución; por ende, el consabido órgano de

administración de justicia sí posee ciertas facultades para hacer cumplir con sus sentencias, en tanto que, una vez que ha sido interpuesta la queja, puede imponer sanciones pecuniarias a la responsable de la repetición de la resolución anulada, o bien, a la responsable de la omisión total en el cumplimiento de la sentencia –si después de haberle concedido veinte días para que dé cumplimiento a su fallo, ésta no lo hace–, lo cual redundaría en beneficio de la administración de justicia.

Por otra parte, algunos autores han señalado que el Tribunal Fiscal antes de la “queja” pudo ser considerado como contencioso de plena jurisdicción, desde el momento en que comenzaron a resolver sobre la legalidad de los contratos de obras públicas y de la responsabilidad oficial, no penal, de los funcionarios y empleados federales.

El maestro Fix-Zamudio nos explica, sobre esta situación de los tribunales administrativos, lo siguiente:

“... conocimiento genérico de las controversias administrativas y no exclusivamente fiscales, como ocurre tratándose de los llamados tribunales ‘de lo contencioso-administrativo’; pero que también se observa en aquellos, como el Fiscal Federal, que surgieron con una competencia estrictamente tributaria, pero que se ha extendido de manera creciente, inclusive para comprender aquellos conflictos que dan lugar a lo que la doctrina y jurisprudencia francesa han calificado de plena jurisdicción, tales como el examen de la legalidad de los contratos de obras públicas y de la responsabilidad de los funcionarios y empleados. En este sentido podemos mencionar que dicha tendencia se advierte con claridad en los anteproyectos elaborados en los años de 1964 y 1973 en el seno del mismo Tribunal Fiscal, para transformarlo en un Tribunal Federal de Justicia Administrativa dotado de competencia genérica.”¹⁷⁹

Así pues, el Tribunal Fiscal Federal realiza algunas actividades pertenecientes al contencioso de plena jurisdicción, y aunque formalmente es una institución administrativa, materialmente realiza una función

¹⁷⁹ Fix-Zamudio, Héctor; *op. cit.*, pág. 132.

jurisdiccional de control de los actos de la administración pública, acorde con la exposición de motivos de la propia Ley de Justicia Fiscal:

“Ni el Presidente de la República, ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal.”¹⁸⁰

No debe soslayarse que el Tribunal Fiscal de la Federación ha sido investido con facultades para hacer cumplir sus determinaciones, aunque sea por una sola vez, con la instancia de queja; en virtud de que puede imponer medidas de apremio para lograr el cumplimiento de las sentencias que ha emitido y que han quedado firmes, sancionando a las autoridades que, debiendo acatarlas, incumplen con sus términos.

Finalmente, estimamos que la importancia de las funciones del Tribunal Fiscal de la Federación no radica en la clasificación que se haga sobre la modalidad del contencioso a la que pertenezca, sino de la posibilidad de hacer cumplir sus propias sentencias mediante la queja; por lo que, propugnamos porque no sólo se impongan multas en caso de ser procedentes, sino que incluso se proceda a la destitución del servidor público responsable que persista en incumplir con la sentencia.

4.3. El juicio fiscal.

Se ha decidido emplear la terminología de “juicio fiscal”, en lugar de juicio de nulidad, por ser la más acorde con la naturaleza misma de los juicios que versan sobre esa materia y que se substancian ante el Tribunal

¹⁸⁰ Exposición de Motivos relativa a la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 31 de agosto de 1936 y vigente a partir del 1o. de enero de 1937.

Fiscal de la Federación, concatenándose con el hecho de que éste órgano de administración de justicia no es de mera anulación.

La voz “juicio” proviene del latín *iudicium*, que significa acto de decir o mostrar el derecho, y en nuestros días ha sido empleada como sinónimo de proceso que se substancia por un órgano jurisdiccional que puede formar parte o, incluso, no pertenecer al Poder Judicial.

Así, una vez iniciado el juicio fiscal, éste concluirá con la emisión de la resolución que le dé fin al mismo, y que en la mayoría de los casos es la sentencia definitiva; sin embargo, es necesario determinar en que momento comienza el juicio, puesto que el Código Fiscal de la Federación es omiso en señalar cuando se inicia un juicio fiscal.

Es necesario mencionar que los juicios en el derecho común se inician en un momento distinto a aquel en que comienza un juicio fiscal. En efecto, los juicios en el Derecho Privado se inician a partir de que ya existe una relación jurídica entre las partes y el juez, y entre las partes mismas, es decir, cuando se da esa relación trilateral de carácter procesal, una vez que la demanda es admitida por el juzgador y se le hace saber a la parte demandada —mediante la notificación y emplazamiento a juicio—, de acuerdo con lo que nos dice el maestro José Becerra Bautista:

“Satisfechos estos presupuestos genéricos, se constituye la relación jurídica trilateral entre el actor y el juez, entre el juez y el demandado y entre ambas partes contendientes.

Como el proceso no es estático sino dinámico, el demandado, a su vez, debe tomar una actitud defensiva a través de la contestación de la demanda, pues todo juicio supone una controversia como base del mismo.”¹⁸¹

¹⁸¹ Becerra Bautista, José; “Introducción al Estudio del Derecho Procesal Civil”, Cárdenas Editor y Distribuidor, Tercera edición, México, 1977, pág. 38.

En materia fiscal encontramos diferencias por cuanto hace al momento en que se inicia un juicio, si atendemos los términos en que se encuentra redactado el primer párrafo del artículo 71 del Código Federal de Procedimientos Civiles –de aplicación supletoria conforme al artículo 197, primer párrafo, del Código Fiscal Federal–, cuya parte conducente se transcribe a continuación:

“Art. 71. Después de que se haya admitido, por un tribunal, demanda para la decisión total o parcial de un litigio, y en tanto éste no haya sido resuelto por sentencia irrevocable, no puede tener lugar para la decisión del mismo litigio, otro proceso, ni ante el mismo tribunal ni ante tribunal diverso, salvo cuando se presente, dentro del juicio iniciado, nueva demanda ampliando la primera a cuestiones que en ella fueron omitidas. Cuando, no obstante esta prohibición, se haya dado entrada a otra demanda, procederá la acumulación...”

Con la sola lectura del precepto legal antes citado y por el contenido del segundo párrafo del numeral 97 del Código Fiscal Federal, que señala que cuando “la resolución impugnada afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, y estas promuevan juicio, en el escrito inicial de demanda deberán designar un representante común...”, se desprende que el juicio fiscal se inicia con la admisión de la demanda, puesto que el artículo 71 transcrito antes de este párrafo, considera que ya hay un proceso o juicio después de que se haya admitido por un tribunal la demanda, en tanto que el precitado artículo 97 menciona que es en la propia demanda en donde debe designarse representante común cuando dos o más personas interponen un juicio, agregando que “si no lo hicieren, el magistrado instructor designará con tal carácter a cualquiera de los interesados al admitir la demanda”; de ahí que, como puede observarse, la deficiente regulación del Código Fiscal Federal, sobre el momento en que comienza el

juicio fiscal, nos conduce a considerar que éste se da a partir del momento en que se acepta o admite el libelo.

Por otra parte, es pertinente manifestar que “así como entre los romanos se llamaba *conventio* la demanda que daba principio al juicio”¹⁸², conforme al Diccionario de la Real Academia Española, el vocablo demanda tiene, entre otras, las significaciones siguientes: 1. Petición, solicitud; 2. Escrito en que se ejercen en juicio una o varias acciones o se desenvuelve un recurso contencioso administrativo¹⁸³.

Sin embargo, cuando dicha expresión es empleada con técnica jurídica adquiere un matiz particular, en tanto que se trata de un acto por el que una persona somete al conocimiento de un órgano jurisdiccional una pretensión y le pide acogerla; por lo que, con tal acto se insta o provoca la actividad de los tribunales administrativos o judiciales, para que administren justicia, en lo concerniente a negocios de su competencia, conforme a Derecho.

Sobre el particular, es oportuno citar el concepto que proporciona el maestro Becerra Bautista, en los términos siguientes:

“Entendemos por demanda el escrito inicial con que el actor, basado en un interés legítimo, pide la intervención de los órganos jurisdiccionales para la actuación de una norma substantiva a un caso concreto.”¹⁸⁴

Asimismo, la demanda ha sido conceptuada, en el lenguaje forense, como el acto que da inicio a la actividad del órgano jurisdiccional, una vez

¹⁸² Medina Lima, Ignacio; “*Breve Antología Procesal*”, Universidad Nacional Autónoma de México, Textos Universitarios, México, 1973, pág. 125.

¹⁸³ Real Academia Española; *op. cit.*, Tomo I, pág. 451.

¹⁸⁴ Becerra Bautista, José; “*El Proceso Civil en México*”, *op. cit.*, pág. 28.

que ha sido presentada ante un tribunal administrativo o judicial, a fin de que éste se pronuncie respecto de los planteamientos contenidos en ella.

Su interposición tiene repercusiones jurídico-procesales, en tanto que prácticamente con ella se ejerce el derecho de acción por las personas jurídicas, desencadenando una serie de actos adjetivos que tienen lugar en el seno de los órganos jurisdiccionales, al ser excitados y solicitada su intervención para que dichas autoridades ejerzan sus facultades y cumplan con la obligación de administrar justicia.

Ese primer acto con el que se ejerce el derecho de acción ante los tribunales competentes, tiene una incuestionable trascendencia durante todo el proceso, al grado de que la sentencia o resolución definitiva que se pronuncie en el juicio deberá versar sobre todos y cada uno de los planteamientos de la demanda, su contestación y, en su caso, ampliaciones a las mismas.

Es necesario precisar que el derecho de acción es diferente e independiente del derecho material reclamado, y que se ejerce por el particular, o por la autoridad, frente a los órganos jurisdiccionales del Estado, para que estos resuelvan una controversia que ha sido sometida a su conocimiento; además, el derecho de acción es distinto e independiente del derecho material, porque aquél subsiste aún cuando el promovente de una demanda carezca del derecho que exige a su contraparte.

De esta manera se explica que el derecho de acción lo detenta incluso quien no tiene la titularidad del derecho sustantivo, que involucra una prestación, por lo que ha sido superada la polémica relativa a que el

derecho de acción y el derecho material se identifiquen o confundan entre sí, pues son distintos e independientes uno del otro.

Sobre el particular, el maestro Becerra Bautista expresa lo siguiente:

“... se considera el derecho de acción como un derecho autónomo del derecho sustantivo hecho valer, consistente en la facultad de pedir a los órganos jurisdiccionales su intervención para la solución del conflicto.”¹⁸⁵

Así pues, es dable afirmar que el derecho de acción es un derecho subjetivo público de las personas frente al Estado, caracterizado por el interés abstracto de que intervenga el órgano jurisdiccional competente y declare el derecho aplicable frente a los intereses de las partes en pugna.

Volviendo al punto, la demanda constituye un medio o instrumento para incoar un juicio que ordinariamente culmina con la emisión de una sentencia que pone fin a la controversia jurídica surgida entre las partes contendientes; por ende, solamente a través de la interposición de la demanda dará inicio la actuación de los órganos jurisdiccionales, a fin de obtener, por parte de los tribunales competentes, un pronunciamiento que dé fin al litigio o conflicto de intereses que motivó la substanciación del juicio.

Por consiguiente, una vez admitida la demanda, se inicia propiamente el juicio fiscal que se substancia íntegramente ante el órgano jurisdiccional competente, que es el Tribunal Fiscal de la Federación, a fin de que esta institución lleve a cabo todos los actos inherentes que sean necesarios para cumplir con su primordial función que es la de administrar justicia.

¹⁸⁵ Becerra Bautista, José; “*Introducción al Estudio del Derecho Procesal Civil*”, *op. cit.*, pág. 108.

4.4. Las cuestiones que pueden plantearse en el proceso contencioso administrativo.

El día 15 de diciembre de 1995 apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación la adición de un último párrafo del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, que entró en vigor a partir del 1o. de enero de 1996, y que es del tenor siguiente:

“Art. 197. ...

Quando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la controvierta, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.”

La disposición pretranscrita fue justificada en la exposición de motivos, a foja 26, de la iniciativa del decreto que introdujo la adición del párrafo en comento, y que fue sometida a la consideración de la Cámara de Diputados, del H. Congreso de la Unión, de la manera siguiente:

“Una reforma importante en el terreno de la simplificación, será permitir que en el juicio puedan hacerse valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso que previamente se haya interpuesto ante la propia autoridad fiscal. Con frecuencia los recursos administrativos están provistos de formalidades que dificultan el acceso a ellos y, cuando el contribuyente no tiene el debido asesoramiento legal, hace valer agravios insuficientes. Esta reforma se complementa con la previsión de que el Tribunal Fiscal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante.”¹⁸⁶

Es loable que el legislador haya plasmado expresamente la posibilidad de que en el juicio fiscal se hagan valer aspectos legales o cuestiones jurídicas que no fueron propuestas en los recursos administrativos, en tanto que el Tribunal Fiscal de la Federación no se

¹⁸⁶ Exposición de Motivos relativa a la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 31 de agosto de 1936 y vigente a partir del 1o. de enero de 1937.

instituyó como un mero revisor de los actos de las autoridades fiscales, sino que se erigió como un tribunal con plena autonomía para dictar sus sentencias, una vez que substancia los juicios fiscales, en que se pueden aducir cuestiones que no fueron invocadas ante la autoridad administrativa.

Asimismo, han comenzado a hacerse interpretaciones acerca de dicha disposición jurídica acordes con el espíritu de la misma, como la tesis jurisprudencial pronunciada por el Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, que textualmente se cita enseguida:

“TRIBUNAL FISCAL. SUS SENTENCIAS DEBEN ANALIZAR TODOS LOS CONCEPTOS DE ANULACIÓN HECHOS VALER EN EL JUICIO DE NULIDAD, AUN AQUELLOS NO PROPUESTOS EN EL RECURSO ADMINISTRATIVO CUYA RESOLUCIÓN SE IMPUGNA (ARTÍCULO 197 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN REFORMADO). En virtud de la reforma al artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, que entró en vigor el primero de enero de mil novecientos noventa y seis, el actor en el juicio de nulidad está autorizado para hacer valer conceptos de impugnación no propuestos en el recurso administrativo correspondiente, contrario a lo que sucedía bajo la vigencia del texto anterior; solamente que para salvar la observancia de los principios de preclusión, definitividad, litis cerrada y paridad procesal, involucrados en los artículos 125, 132, 202, fracciones V y VI, y 215 del código tributario, el tercer párrafo de la misma disposición legal crea la ficción de que, en ese supuesto de conceptos de impugnación novedosos, se entenderá que el actor está controvertiendo en la demanda de nulidad, simultáneamente, tanto la resolución recaída al recurso administrativo, como el acto atacado a través del recurso, a fin de que el Tribunal Fiscal de la Federación, ante tal apariencia de la ley, pueda pronunciarse sobre los nuevos motivos de anulación.”¹⁸⁷

PRECEDENTES

Amparo directo 624/97. Ramiro A. Saracho Valle. 5 de noviembre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Leandro Fernández Castillo. Secretaria: Myrna Gabriela Solís Flores. Amparo directo 680/97. Partes de Televisión de Reynosa, S.A. de C.V. 19 de noviembre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Leandro Fernández Castillo. Secretario: Juan Antonio Ramos Padilla. Amparo directo 678/97. Partes de Televisión de Reynosa, S.A. de C.V. 27 de noviembre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Rodolfo R. Ríos Vázquez. Secretario: Jesús S. Fraustro Macareno. Amparo directo 679/97. Partes de

¹⁸⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época. Tesis IV.2o. J/22, Tomo VII, Febrero de 1998, pág. 456.

Televisión de Reynosa, S.A. de C.V. 27 de noviembre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis Arellano Pita. Secretario: Eduardo Ochoa Torres. Amparo directo 794/97. Partes de Televisión de Reynosa, S.A. de C.V. 21 de enero de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Leandro Fernández Castillo. Secretario: Juan Manuel Rodríguez Gámez.

Como puede apreciarse, la tesis que antecede autoriza a los particulares demandantes a que en su defensa introduzcan conceptos de impugnación novedosos sobre los que deben hacerse pronunciamientos por parte del órgano jurisdiccional, puesto que el juicio fiscal no es una nueva revisión de tipo administrativa como la que realiza la propia autoridad a guisa de mecanismos de autotutela de sus actos, sino un procedimiento de carácter jurisdiccional en el que se ventila un juicio en toda la extensión de la palabra, en el que no debe obstruirse esa posibilidad de someter a la consideración del órgano jurisdiccional los antecedentes del caso que permitan esclarecer la realidad.

Esta circunstancia ha sido debatida no sólo ahora, sino desde tiempos añejos¹⁸⁸, sin embargo, a nuestro juicio no debe restringirse de modo alguno la defensa del administrado en los juicios fiscales, puesto que como se adujo en la exposición de motivos del dispositivo legal en turno, los recursos administrativos están provistos frecuentemente de formalidades que los dificultan, lo que se agrava cuando además son mal asesorados los recurrentes; de ahí que, para no establecer más formulismos rigoristas debe dársele oportunidad al ahora demandante para que aporte todos los elementos fácticos y probatorios que estén a su disposición, para que no se

¹⁸⁸ Cfr. Tribunal Fiscal de la Federación; “*Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación*”, *op. cit.*, pág. 174.

condicione su acceso a la justicia o peor aun se imparta ésta “a medias” o en forma incompleta.

Lo antes dicho se robustece con los razonamientos jurídicos expuestos por el maestro Miguel A. Buitrón Pineda, quien considera que se ha desconocido “la verdadera naturaleza del proceso fiscal, convirtiéndolo en una segunda instancia de la fase oficiosa, constituyendo un verdadero obstáculo para que el Tribunal Fiscal pueda encontrar la verdad de los hechos y cumplir auténtica y completamente su función de impartir justicia.”¹⁸⁹

En efecto, a nuestro juicio es necesario que se le permita al particular demandante no solamente introducir conceptos de impugnación, sino también que haga valer los hechos y los medios de prueba que estime pertinentes para acreditarlos, independientemente de que no los hubiese rendido ante la autoridad demandada, siempre que sean necesarios para llegar a conocer la verdad real, máxime que en el juicio fiscal se plantea una controversia jurídica por primera vez ante un órgano jurisdiccional imparcial y los recursos administrativos son mecanismos de autotutela que le permiten a la autoridad revisar sus propios actos administrativos; por lo que, el hecho de que no se hayan rendido en la fase oficiosa las probanzas que ahora se rinden en juicio “no debe constituir un obstáculo que impida traer al proceso jurisdiccional menos antecedentes que permitan esclarecer la cuestión que se ventiló ante la administración.”¹⁹⁰

¹⁸⁹ Tribunal Fiscal de la Federación; “Cuarenta y Cinco Años”, Editorial Tribunal Fiscal de la Federación, Tomo II, México, 1982, pág. 508.

¹⁹⁰ *Ibidem*, pp. 506 y 507.

Se requiere que el gobernado tenga la posibilidad jurídica de hacer valer en el juicio fiscal los hechos, conceptos de impugnación y las pruebas que sin ser contrarias a la moral ni al Derecho permitan al órgano jurisdiccional conocer la verdad de los hechos.

De esta manera, en el juicio contencioso administrativo puede el particular hacer valer todos los aspectos fácticos o de hechos, legales y probatorios que no haya propuesto ante la autoridad administrativa, supuesto que se trata de un proceso jurisdiccional y no de un procedimiento administrativo ni la continuación del mismo, lo cual se entiende con mayor claridad del análisis de los razonamientos lógicos y jurídicos vertidos en el precedente de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación que reza así:

“PRECLUSIÓN. ES UNA FIGURA PROPIA DE LOS PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES Y NO SUSCEPTIBLE DE APLICARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.- De acuerdo a los artículos 121 a 124 de la Ley Aduanera, la autoridad administrativa está en aptitud de iniciar el procedimiento administrativo en materia aduanera para investigar el exacto cumplimiento de obligaciones fiscales. El artículo 121 del ordenamiento legal contempla el plazo de 10 días hábiles para que el gobernado desvirtúe los hechos u omisiones; sin embargo, el particular aún puede hacerlo en contra del acto que le finque los créditos y del embargo correspondiente, a través del juicio contencioso administrativo, sin que sea de aplicarse la figura jurídica de la preclusión establecida en el artículo 288 del Código Federal de Procedimientos Civiles, pues dicha institución es propia de los procesos jurisdiccionales y no del procedimiento administrativo en materia aduanera.”¹⁹¹
Recurso de Apelación No. 100(A)-II-289/96/1115/94.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 11 de abril de 1997, por unanimidad de 4 votos.- Magistrado Ponente: Dr. Gonzalo M. Armienta Calderón.- Secretario: Lic. Santiago González Pérez. (Tesis aprobada en sesión de 5 de agosto de 1997) III-PS-II-166.

¹⁹¹ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Época, Año XI, No. 122, febrero de 1998, pág. 89.

Criterios como el que ha sido transcrito con antelación fortalecen aún más la plena autonomía e integridad del Tribunal Fiscal de la Federación, que en la realidad ha demostrado ser un verdadero órgano de administración de justicia, el cual por las materias que son de su competencia y por sus características y merecimientos propios, debería ser denominado “Tribunal Federal de Justicia Administrativa”, como ya lo han propuesto llamar juristas como el eminente investigador Héctor Fix-Zamudio¹⁹².

Acorde con lo anterior, en la Primera Convención Nacional Fiscal Académica, celebrada en la Ciudad de Cuernavaca, Morelos, del día 9 al 11 de octubre de 1997, se arribó a certeras conclusiones finales de la Asamblea Plenaria, entre las que se destaca la propuesta hecha por la Mesa No. 4, sobre la “Impartición de Justicia en Materia Fiscal”, cuyo Relator General el Dr. Gonzalo M. Armienta Calderón, manifestó, sobre el particular, lo siguiente:

“Debe transformarse el Tribunal Fiscal de la Federación en un Tribunal Federal de Justicia Administrativa, agregándose a su competencia las materias que aún no están sometidas a su potestad jurisdiccional.”¹⁹³

4.5. La suplencia de la defensa deficiente en el proceso contencioso administrativo.

La institución de la suplencia de la queja deficiente ha ido extendiendo paulatinamente su aplicación a todos los ámbitos del Derecho.

¹⁹² Cfr. Fix-Zamudio, Héctor; *op. cit.*, pp. 132 y 133.

¹⁹³ Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, Primera Convención Nacional Fiscal Académica, Cuernavaca, Morelos, 9 a 11 de octubre de 1997, Año II, No. 5, México, 1998, pág. 160.

Analizado previamente el incipiente desarrollo que este fenómeno ha tenido en el procedimiento administrativo, ante la autoridad que resuelve los recursos administrativos, ahora nos corresponde abordar su estudio dentro del proceso contencioso administrativo, en el que ya observamos la semilla de esta institución.

Realmente son contados los tratadistas y estudiosos de la materia que se han preocupado por examinar si el fenómeno de la suplencia ha de gestarse dentro de esta etapa jurisdiccional, sobre todo porque hasta el día 15 de diciembre de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se incorporó un importante avance sensible que permitirá apuntalar el nacimiento de dicha figura, al ser adicionado el último párrafo del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, que entró en vigor el día 1o. de enero de 1996.

Posteriormente, ese último párrafo del artículo 238 del Código Fiscal Federal pasó a ser el penúltimo, por adición de otro párrafo publicado en el mismo órgano público de difusión federal el 30 de diciembre de 1996, con vigor a partir del 1º de enero de 1997. Hecha esta aclaración, damos paso a la transcripción del actual penúltimo párrafo del multicitado numeral 238.

“El Tribunal Fiscal de la Federación podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.”

Es necesario mencionar que la facultad con que se ha investido al Tribunal Fiscal de la Federación habrá de ejercerse por la Sala Superior – en Pleno o en Secciones–, o bien, por las Salas Regionales, de conformidad

con sus respectivas competencias, al momento de resolver los juicios, más no unilateralmente por los magistrados que las integran, lo cual se desprende de la interpretación armónica de los artículos 16, 20 y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que establecen respectivamente cuales son los juicios que deben resolver dichas Salas, en relación con el diverso 36 del mismo ordenamiento legal y de acuerdo con el criterio dictado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que resulta aplicable por analogía y que se transcribe enseguida:

“RECLAMACIÓN, RECURSO DE. EL MAGISTRADO INSTRUCTOR DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CARECE DE FACULTADES PARA CALIFICAR SU PROCEDENCIA. El magistrado instructor del Tribunal Fiscal de la Federación carece de facultades para calificar la procedencia del recurso de reclamación y sólo debe, después de interpuesto ordenar correr traslado a la contraparte y, sin más trámite, dar cuenta a la Sala para que ésta resuelva, lo que demuestra que únicamente la tramitación relacionada con la interposición del recurso es de su competencia.”¹⁹⁴
Amparo directo 1511/91.-Muebles Antón, S.A.- 7 de noviembre de 1991.- Unanimidad de votos.- Ponente: Samuel Hernández Viazcán.- Secretario: Aristeo Martínez Cruz.

En tal virtud, el magistrado instructor de la Sala del Tribunal Fiscal carece de competencia para ejercer la facultad en comentario.

Ciertamente, el penúltimo párrafo del artículo 238 del Código Tributario Federal muestra la evolución jurídica, no sólo del proceso contencioso administrativo, sino del propio sistema jurídico mexicano, pues constituye el fruto de la incansable labor realizada por los tribunales federales cuya jurisprudencia, relativa a que las cuestiones de orden

¹⁹⁴ Semanario Judicial de la Federación. Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Volumen IX, Mayo de 1992, pág. 509.

público deban ser analizadas de oficio, es acogida con beneplácito por el legislador, una vez que ha sido demostrada su eficacia en la realidad social.

Uno de los pocos autores que ha escrito sobre la institución, cuyo estudio nos ocupa, es el maestro Emilio Margáin Manautou, quien expresa:

“A partir de enero de 1996 se introduce la suplencia de la queja en el artículo 238 [del Código Fiscal de la Federación], que señala las causales de ilegalidad que pueden hacerse valer en contra de la resolución o acto que se impugna en el juicio de nulidad, al adicionarse un último párrafo...”¹⁹⁵

No obstante que el consabido autor se refiere al fenómeno que se analiza como suplencia de la queja, por ser homóloga a la que existe en materia de amparo, consideramos que para darle su lugar, acorde con la instancia jurisdiccional en que se presenta, podríamos referirnos a ella como un paso adelante hacia la instauración del instituto de la suplencia de la defensa deficiente en el proceso contencioso administrativo.

Asimismo, debe tenerse presente que conforme al último párrafo del mismo artículo 238 del Código Fiscal, dicha institución no opera respecto de resoluciones de órganos arbitrales o paneles binacionales derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte.

El maestro Margáin Manautou, sobre dicha figura jurídica, agrega:

“... en tratándose del TFF (*sic*), la suplencia de la queja opera sólo en dos casos: cuando se omite hacer valer la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución y cuando hay ausencia total de fundamentación y motivación...”¹⁹⁶

¹⁹⁵ Margáin Manautou, Emilio; “*De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*”, *op. cit.*, pág. 371.

¹⁹⁶ *Ibidem*, pág. 372.

Es de mencionarse que, si por suplencia debe entenderse a la acción de suplir, para completar lo que falta en una cosa o corregir la carencia de algo, y por deficiencia debe entenderse que nos referimos a los defectos o imperfecciones, o bien, a la escasez o falta de algo, se desprende que con la creación de la suplencia de la defensa deficiente se habrá de remediar un defecto o imperfección, o se llenará o satisfará la falta de algo; por lo tanto, es congruente que utilicemos la denominación propuesta de suplencia de la defensa deficiente en el proceso contencioso administrativo, pues su carácter y sus fines son acordes con su nomenclatura.

Efectivamente, en la foja 26 de la exposición de motivos de la iniciativa del decreto, que dio lugar a la adición del párrafo en que se contiene la precitada adición a la ley, sometida a la consideración de la Cámara de Diputados, del H. Congreso de la Unión, se adujo, en tratándose del establecimiento de la figura jurídica que nos ocupa, lo siguiente:

“Por otra parte, se proponen cambios en el procedimiento contencioso administrativo previsto en el Código Fiscal de la Federación. Se establece que el Tribunal podrá hacer valer de oficio la incompetencia de la autoridad que dictó la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución. De esta manera, el Tribunal podrá anular la resolución con vicios evidentes de ilegalidad siempre que el particular presente la demanda aun cuando no haga valer los conceptos de impugnación correspondientes.”¹⁹⁷

Ello nos permite corroborar fidedignamente, de su fuente original, que el propio legislador consideró de vital importancia proteger al particular que fuese afectado en sus intereses jurídicos por algún acto o

¹⁹⁷ Exposición de Motivos relativa a las Modificaciones que sufrió el Código Fiscal de la Federación contenidas en la Iniciativa del Decreto por el que se Expiden Nuevas Leyes Fiscales y se modifican otras, Vigente a partir del 1o. de enero de 1996 y publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 15 de diciembre de 1995.

resolución de las autoridades administrativas, aún ante la omisión total de conceptos de impugnación o agravios sobre dichas cuestiones; es decir, aunque el administrado no haga valer concepto de impugnación alguno por el que aduzca la falta de competencia de la autoridad que emitió la resolución combatida, o inclusive ante la ausencia de formular algún agravio por la falta de fundamentación o motivación del acto impugnado, el Tribunal Fiscal de la Federación estará en aptitud de hacer valer la incompetencia de la autoridad o la ausencia de fundamentación o motivación de la resolución impugnada, cuando exista alguna de ellas y sin necesidad de que lo solicite la parte interesada.

Ahora bien, esto ha contrastado con la concepción tradicional de que los actos de las autoridades fiscales gozan de la presunción de legalidad, prevista en el artículo 68 del Código Fiscal Federal, en razón de que dicha presunción quedará sujeta a que el Tribunal Fiscal de la Federación al emitir su fallo pudiera resolver oficiosamente que la resolución administrativa impugnada adolece de alguna de las consabidas causales de ilegalidad que previene el penúltimo párrafo del artículo 238 del precitado ordenamiento legal.

Ciertamente, la presunción de legalidad de los actos de las autoridades fiscales no es una presunción absoluta, sino relativa, la cual ha sido considerada *juris tantum*, porque admite prueba en contrario, tal como lo expresa el Dr. Gustavo A. Esquivel Vázquez:

“Se puede observar que en primer lugar se establece una presunción legal a favor de la autoridad, en el sentido de que los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumen legales, presunción que admite prueba en

contrario y por ello la carga de la prueba corre a cargo del particular para demostrar la ilegalidad del acto de la autoridad.”¹⁹⁸

No obstante, dicha presunción de legalidad se verá afectada en los casos en que opere la consabida facultad reglada, puesto que sin necesidad de que el gobernado niegue lisa y llanamente los hechos que motiven los actos o resoluciones de las autoridades fiscales, en términos del propio numeral 68, *in fine*, del Código Fiscal de la Federación, el Tribunal Fiscal podrá resolver de oficio la incompetencia de la autoridad para emitir la resolución impugnada o la ausencia total de fundamentación o motivación legales en dicha resolución.

Lo anterior, en el entendido de que previamente debieron haber sido satisfechos los requisitos substanciales exigidos por el Código Fiscal de la Federación para la instauración del proceso contencioso administrativo y sin que exista alguna causal de improcedencia del juicio fiscal que ocasione el sobreseimiento del mismo.

Cabe hacer hincapié en que, tal y como lo manifestamos en el punto 3.2.3. del capítulo anterior, la palabra “podrá” que emplea el legislador en algunas disposiciones jurídicas no debe entenderse siempre como una facultad discrecional, sino que es indispensable que se analice el contexto en el que se encuentra inmersa, de tal suerte que cuando la ley no le otorga a la autoridad la posibilidad de decidir a su arbitrio una situación determinada, sino que la sujeta a aplicarla una vez que se actualizan las condiciones necesarias para su aplicación, se está en presencia de

¹⁹⁸ Esquivel Vázquez, Gustavo A.; “*La Prueba en el Juicio Fiscal Federal*”, Editorial Porrúa, México, 1998, pág. 22.

facultades regladas, lo cual sólo puede conocerse como resultado del estudio relacionado de la naturaleza de la facultad conferida a la autoridad.

Acerca de las diferencias entre las facultades discrecionales y las regladas, se pronunció la tesis de jurisprudencia número 165, por la Sala Superior del Tribunal Fiscal, la cual establece lo siguiente:

“FACULTADES REGLADAS Y FACULTADES DISCRECIONALES.- SU DISTINCIÓN.- Cuando las facultades o poderes de que se encuentra investido el órgano administrativo se hallan establecidos en la ley, no sólo señalando la autoridad competente para obrar, sino también su obligación de obrar y cómo debe hacerlo, en forma que no deja margen alguno para la apreciación subjetiva del funcionario sobre las circunstancias del acto, se está en presencia de facultades o poderes totalmente reglados, vinculado su ejercicio por completo a la ley. En cambio, cuando el órgano administrativo se encuentra investido de facultades o poderes para actuar cuando lo crea oportuno, o para obrar según su prudente juicio, buscando la mejor satisfacción de las necesidades colectivas que constituyen el fin de su actuación, por cuanto la ley otorga cualquiera de esas posibilidades en forma expresa o tácita y con mayor o menor margen de libertad, entonces se habla del ejercicio de facultades discrecionales.”¹⁹⁹

Revisión No. 363/80.-Resuelta en sesión de 20 de mayo de 1982, por mayoría de 6 votos, 1 más con los resolutivos y 1 en contra.- Magistrado Ponente: Mariano Azuela Güitrón.-Secretario: Lic. Oscar Roberto Enríquez Enríquez.

Revisión No. 440/82.-Resuelta en sesión de 26 de enero de 1983, por unanimidad de 8 votos.-Magistrado Ponente: Francisco Ponce Gómez. Secretario: Lic. Manuel Castellanos Tortolero.

Revisión No. 2267/82.-Resuelta en sesión de 29 de abril de 1983, por unanimidad de 6 votos.-Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez. Secretaria: Lic. Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Ante tales conceptos, y como producto de una interpretación sistemática de la disposición legal que nos ocupa, afirmamos que se está ante la presencia de una facultad reglada que debe seguir la autoridad cuando se actualizan las hipótesis normativas previstas, puesto que se señala expresamente la conducta específica que está obligada a realizar la

¹⁹⁹ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Sala Superior, 2a. Época, Año V, Junio de 1983, Jurisprudencia 165, Volumen 42, pág. 871.

autoridad administrativa, cuando se surten en la especie los supuestos contenidos en la norma, con independencia de que su otorgamiento se encuentra precedido de la inflexión verbal "podrá".

De acuerdo con las anteriores reflexiones, y considerando que tanto la competencia de las autoridades emisoras de los actos de molestia, como la fundamentación y motivación legal de dichos actos, son cuestiones de orden público, las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación que conozcan de asuntos en los que se presente alguna violación a cualesquiera de dichas cuestiones, tendrán que emitir su sentencia de acuerdo con lo previsto en los artículos 238 y 239 del Código Tributario Federal, atendiendo a la causal de ilegalidad de que se trate.

La noción de orden público no la encontramos expresamente señalada en las leyes, sin embargo los criterios de los tribunales son los que han dado luz sobre su significado, permitiéndonos entender de lo que consiste; así, dicha locución ha sido empleada para referirse a todo aquello que la comunidad requiere para su pleno desarrollo armónico, llegando a constituir las normas mínimas que posibilitan la convivencia social.

Este concepto jurídico indeterminado, de imposible definición, requiere para su valoración de un contenido que sólo puede ser delineado atendiendo a las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice su ponderación.

Por otra parte, la institución jurídica a la que hemos venido haciendo alusión, no sólo colma la omisión total de los conceptos de impugnación, aunque así pudiera parecerlo, sino que también substituye al particular en

las exposiciones fácticas que debiera haber incluido en el capítulo de hechos de su demanda, e inclusive respecto de los aspectos probatorios.

En efecto, no existe duda alguna de que cuando el administrado se abstiene de formular concepto de impugnación alguno, respecto de las dos cuestiones de orden público que hacen que opere la multireferida facultad reglada, el Tribunal Fiscal de la Federación lo substituirá respecto de esos razonamientos lógicos y jurídicos que debiera de haber formulado contra la resolución impugnada, pues para ello basta con volver a leer el párrafo correspondiente de la exposición de motivos de la iniciativa de ley que citamos con antelación.

Además, substituye al particular por cuanto hace a los aspectos fácticos o de hecho que debió haber expresado en el capítulo respectivo de su demanda, en tanto que de no existir la figura jurídica que se analiza el particular demandante tendría que haber imputado a la autoridad que ésta carecía de competencia para emitir el acto o resolución combatida, o bien, que el acto impugnado que dictó carece de fundamentación y motivación legales, para que la Sala del H. Tribunal Fiscal tuviera que cerciorarse de que efectivamente eso sucede, independientemente de que conforme al primer párrafo, *in fine*, del artículo 212 del Código Fiscal de la Federación, si la autoridad demandada no produjera su contestación a tiempo “o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.”

En cambio, como la figura jurídica que se analiza no exige ninguno de esos requisitos para que se aplique, el particular no está obligado a

cumplir con tales condicionantes puesto que la ley no las establece, debiendo también sustituirlo en las exposiciones de esos hechos, llamados aspectos fácticos, como en la carga de probarlos, máxime que para que opere la figura prevista en el penúltimo párrafo del numeral 238 del Código Tributario Federal, en los términos antes apuntados, sólo se hace indispensable que se surta la incompetencia del funcionario que haya dictado la resolución impugnada, o que ésta carezca de la fundamentación o motivación legales.

Como es conocido, la nobleza de la institución de la suplencia supera lo que originalmente vislumbra el legislador, puesto que ante la ausencia total de conceptos de impugnación, junto con los aspectos fácticos y probatorios que, antes de erigirse dicha figura jurídica, están a cargo del particular demandante, habrán de ser suplidos por el propio órgano jurisdiccional cuando exista causal jurisprudencial o legal que lo sustente.

No obstante lo anterior, es imperativo que se haga la derrama de los beneficios alcanzados por la suplencia de la queja deficiente, propiamente dicha, en esta etapa contencioso administrativa, en todo aquello que no se oponga a la naturaleza del juicio fiscal, especialmente por lo que respecta a las violaciones que hayan sido cometidas por la autoridad administrativa y que hayan dejado sin defensa al administrado, por violaciones a las formalidades esenciales del procedimiento, máxime que en esos casos el Tribunal Fiscal de la Federación puede conocer hasta de cuestiones de inconstitucionalidad.

En apoyo a lo anterior, es oportuno citar la tesis emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que a la letra dice:

"TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. CUANDO PUEDE CONOCER DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO. La jurisdicción contenciosa-administrativa adoptada en el sistema mexicano por influencia de sistemas jurídicos o extranjeros, principalmente el francés, corresponde a la imperiosa exigencia del Estado contemporáneo de preservar la legalidad de la actuación administrativa, esto es, el sometimiento de las autoridades administrativas a las leyes emanadas del Poder Legislativo por ser éstas la fuente directa de la validez y legitimidad de su actuación. Por ello, la jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación es de naturaleza ordinaria y no tiene como propósito fundamental otro distinto del de salvaguardar y controlar la legalidad de los actos administrativos. Dado que la legalidad de los actos administrativos está elevada en nuestro país al rango de garantía individual por efecto de los artículos 14 y 16 constitucionales, se explica que en repetidas ocasiones se haya predicado el deber de las Salas Fiscales de conocer inclusive de irregularidades planteadas como violaciones a preceptos constitucionales. Sin embargo, como puede atestiguar la tesis jurisprudencial de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación visible con el número trescientos veintiséis de la Tercera Parte del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación con el rubro de "TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, FACULTADES DEL, PARA EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO", y los precedentes que le dieron origen, la inconstitucionalidad de los actos administrativos de que puede conocer este Tribunal, es la derivada de la inobservancia de las formalidades esenciales del procedimiento a que se refieren los artículos 14 y 16 constitucionales, en cuanto configura la causal de anulación prevista en la actual fracción II del artículo 238 del Código Fiscal vigente. En suma, la jurisdicción del Tribunal Fiscal en términos de las causales de anulación previstas en el numeral antes citado, está constreñida a la materia de legalidad, aunque ésta se refleje en todos los casos en una violación a las garantías constitucionales mencionadas, de allí que su competencia no pueda extenderse al grado de obligarlo a conocer de violaciones a otra clase de garantías de la Carta Suprema, ni siquiera cuando tales infracciones se atribuyen no a una ley sino a un acto administrativo, pues ello significaría investirlo de facultades propias del sistema de control de la constitucionalidad, de las que desde luego carece al tenor de los artículos 103, 104 y 107 de la Constitución."²⁰⁰

²⁰⁰ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, Tomo 80, Agosto de 1994, Tesis I.3o.A. J/46, pág. 35.

Amparo directo 413/89. Hospital Santelena, S.A. 27 de abril de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

Amparo directo 513/89. Edificios y Estructuras, S.A. de C.V. 23 de mayo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretario: Juan Carlos Cruz Razo.

Amparo directo 153/93. Video Bruguera, S. A. de C. V. 11 de febrero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Jesús García Vilchis.

Amparo directo 53/94. Industria Mexicana de Personal, S.A. de C.V. 16 de marzo de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Rosalba Becerril Velázquez.

Amparo directo 23/94. Densímetros Robsan, S. A. de C.V. 25 de marzo de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Rosalba Becerril Velázquez.

Consecuentemente, es necesario que se introduzca plenamente la institución jurídica de la suplencia de la defensa deficiente en el proceso contencioso administrativo, cuando se haya violado alguna de las formalidades esenciales del procedimiento en agravio del particular dentro del procedimiento administrativo, en razón de que éstas garantizan una defensa eficaz al gobernado ante cualquier acto de autoridad que afecte su esfera de derechos, debiendo operar cuando no se le hubiese notificado el inicio del procedimiento y sus consecuencias al administrado o no se le hubiese dado la oportunidad de rendir pruebas o de alegar en su defensa, puesto que en todos esos casos se estaría conculcando, sin duda alguna, la garantía constitucional de audiencia en perjuicio del gobernado.

4.6. Conclusiones.

1. Los órganos jurisdiccionales son entes públicos dotados de competencia para conocer y resolver una controversia jurídica, dando fin a la misma con la emisión de un pronunciamiento que la decida conforme a derecho.
2. El Tribunal Fiscal de la Federación es un órgano jurisdiccional que imparte justicia administrativa en el orden federal y emite sus fallos con plena autonomía, y que además cuenta con instrumentos como la queja, que le permiten hacer efectivas sus determinaciones.
3. En el juicio contencioso administrativo que se substancie ante el Tribunal Fiscal de la Federación, los particulares pueden hacer valer conceptos de impugnación que no se hayan planteado ante las autoridades administrativas, por autorizar una litis abierta el artículo 197 del Código Tributario Federal.
4. A partir del 1o. de enero de 1996, en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación se introdujo un párrafo que permite divisar la derrama de las bondades de la suplencia de la queja deficiente en el juicio contencioso administrativo, ya que las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación tienen la facultad reglada de hacer valer de oficio la incompetencia de la autoridad que emitió la resolución administrativa impugnada, así como la ausencia total de fundamentación y motivación legales en ésta última.

5. Dicha institución revoluciona la tradición jurídica al prevalecer sobre la presunción de legalidad de los actos de las autoridades administrativas, establecida por el artículo 68 del Código Fiscal Federal.

6. Un sensible avance hacia la instauración del instituto de la suplencia de la defensa deficiente en el proceso contencioso administrativo lo constituye la facultad reglada, de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, para declarar la ilegalidad de los actos administrativos impugnados aún ante la ausencia de elementos fácticos, legales y probatorios, cuando el acto administrativo controvertido ha sido emitido por una autoridad incompetente, así como también cuando éste carece totalmente de fundamentación y motivación legales.

7. Es imperativo que la generosidad de la suplencia de la queja deficiente se extienda al proceso contencioso administrativo que se substancia ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en cuanto no se oponga a su naturaleza; verbigracia, cuando se hayan violentado las formalidades esenciales del procedimiento.

CAPÍTULO QUINTO

LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA FISCAL FEDERAL

CAPÍTULO QUINTO

LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA FISCAL FEDERAL

Sumario: 5.1. El juicio de Amparo. 5.2. Los principios fundamentales que rigen el juicio de Amparo. 5.2.1. El principio de instancia de parte agraviada. 5.2.2. El principio del agravio personal y directo. 5.2.3. El principio de relatividad de las sentencias. 5.2.4. El principio de definitividad. 5.2.5. El principio de la procedencia del juicio de amparo. 5.2.6. El principio de estricto derecho. 5.3. La suplencia de la queja deficiente. 5.3.1. La suplencia de la queja deficiente en materia fiscal federal. 5.3.2. Propuestas de modificación a la figura de la suplencia de la queja deficiente. 5.4. La suspensión en el juicio de Amparo. 5.4.1. La apariencia del buen derecho. 5.5. Las sentencias en el juicio de Amparo. 5.6. Conclusiones.

Antes de proceder al análisis de las diferentes cuestiones que se abordan en el presente capítulo, es necesario manifestar que los tribunales del Poder Judicial Federal son los únicos garantes del respeto fiel a los preceptos de nuestra Ley Fundamental, en tanto que los tribunales de amparo que lo integran deben interpretar la ley adecuándola a la realidad imperante en nuestro país, modificando la jurisprudencia cuando así se requiera.

El amparo mexicano es, primordialmente, fruto de la creación jurisprudencial, en tanto que la Ley de Amparo, reglamentaria de los

artículos 103 y 107 constitucionales, ha sido enriquecida no sólo en su articulado, sino también en su esencia, por dichos criterios de interpretación, que le imprimen una dinámica excepcional al orden jurídico mismo, puesto que las leyes no pueden contemplar, por más sabias que sean, todos los casos posibles que se presenten en esta compleja realidad.

Es inadmisibile que hoy todavía alguien pueda creer que el quehacer del juez se reduce a seguir con rigurosa exactitud la literalidad de las leyes, haciendo interpretaciones letristas de ellas o de los precedentes jurisprudenciales que resolvieron un caso parecido, aunque sean muy añejos²⁰¹, sin importar que las condiciones de vida no sean las mismas que prevalecieron en la antigüedad.

Los juzgadores de amparo tienen que percibir con finura y nitidez la dinámica que experimenta la comunidad en que viven, aplicando a los nuevos problemas las nuevas soluciones que sean acordes con los hechos que se suscitan actualmente en México, para que no se incurra en el error de modificar indiscriminadamente las leyes por parte del Poder Legislativo, tal como lo considera el ministro Don Genaro David Góngora Pimentel:

“No debe excluirse la posibilidad de ir modificando el sentido de una ley, adaptándola a las nuevas exigencias sociales, sin necesidad de actos legislativos, mediante un largo e inteligente proceso de interpretación de parte de la autoridad judicial.”²⁰²

Desde luego que al interpretar las leyes y adaptarlas a los nuevos requerimientos de la sociedad, el quehacer de los juzgadores no debe

²⁰¹ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación; “*La Apariencia del Buen Derecho*”, Serie Debates Pleno, Editorial Themis, México, 1996, pág. 78.

²⁰² *Ibidem*, pág. 79.

realizarse con rigidez literal extrema, para no trastornar la armonía entre los fenómenos y las normas que los rigen.

Por virtud del amparo, los órganos de control jurisdiccional detentan la potestad de invalidar o dejar sin efecto las leyes o actos de las autoridades que conculcan los derechos constitucionales o limitan la esfera de atribuciones de que se hayan investidas las autoridades federales o estatales, en agravio de los gobernados impetrantes, evitando en lo posible los desmanes y actos arbitrarios desplegados por algunas autoridades.

5.1. El juicio de Amparo.

La naturaleza jurídica de nuestro juicio de amparo ha sido materia de análisis por parte de los estudiosos del Derecho, en tanto que “algunos tratadistas lo consideran un recurso, y otros, la mayoría, un juicio. La propia Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución, lo denomina ‘juicio de amparo’ en su artículo 1^o”.²⁰³

Al respecto, baste precisar que los recursos, en estricto sentido, son medios para prolongar un juicio o una instancia ya iniciada para que la decisión emitida sea revisada; por ende, los efectos jurídicos genéricos de los recursos en general son los de revocar, confirmar o modificar los actos impugnados, situaciones que distan mucho de la auténtica esencia del juicio de Amparo.

Además, el recurso tiene como propósito el de ser un medio ordinario de control de legalidad, mientras que el juicio de amparo es un medio

²⁰³ Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge; “Nueva Legislación de Amparo Reformada. Doctrina, Textos y Jurisprudencia”, Editorial Porrúa, México, 1998, pág. 470.

extraordinario de control de constitucionalidad, aunque su protección alcanza también a la legalidad de los actos u omisiones de las autoridades, pues además de calificar la constitucionalidad de los actos conforme a la Ley Fundamental, tutela en forma indirecta el orden legal secundario.

Así lo ha considerado Don Héctor Fix-Zamudio, expresándose en los términos siguientes:

"... el concepto clásico, que ya no corresponde a la realidad presente, de que el juicio de amparo sólo se utiliza para proteger derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, pues como es notorio, especialmente en materia administrativa, normalmente se discute la legalidad y no la constitucionalidad estricta de la actividad de las autoridades respectivas... la situación contemporánea de nuestro derecho de amparo, el cual tutela no sólo dichos derechos humanos, sino también a todo el ordenamiento jurídico nacional, incluyendo otros preceptos constitucionales, pero también las disposiciones legales ordinarias e inclusive las normas reglamentarias más modestas."²⁰⁴

No es óbice a lo anterior, el hecho de que el amparo directo coincida con el llamado recurso de casación, puesto que el "amparo contra sentencias judiciales, y que ahora se conoce como 'amparo casación'²⁰⁵" puede interponerse contra sentencias definitivas, por vicios de ilegalidad, atento a que los órganos de control "casan" o anulan el fallo combatido.

De esta manera, al incoarse los amparos directos por los particulares en contra los fallos dictados por los órganos jurisdiccionales de carácter administrativo, se estará ante la presencia del "juicio de amparo de una sola instancia contra las sentencias de los tribunales administrativos, y puede considerarse como un recurso de casación administrativa"²⁰⁶; siendo de destacarse que en este tipo de amparos los tribunales del Poder Judicial

²⁰⁴ Fix-Zamudio, Héctor; *op. cit.*, pp. 121, 124 y 125.

²⁰⁵ *Ibidem*, pág. 112.

²⁰⁶ *Ibidem*, pág. 117.

Federal carecen de jurisdicción plena para sustituirse íntegramente al tribunal ad quem, generándose el re-envío para que este tribunal responsable deje insubsistente la sentencia y dicte otra que se apege a los lineamientos ordenados.

Ahora bien, el Amparo, en palabras del Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, es:

“... un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole (fracción I del art. 103 de la Constitución); que garantiza a favor del particular el sistema competencial existente entre las autoridades federales y las de los Estados (fracciones II y III de dicho precepto) y que, por último, protege toda la Constitución, así como toda la legislación secundaria, con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y en función del interés jurídico particular del gobernado. En estas condiciones, el amparo es un medio jurídico de tutela directa de la Constitución y de tutela indirecta de la ley secundaria, preservando, bajo este último aspecto y de manera extraordinaria y definitiva, todo el derecho positivo.”²⁰⁷

El concepto antes transcrito evidencia la posibilidad de promover el juicio de amparo contra cualquier acto de autoridad que viole en perjuicio del gobernado no solo las garantías individuales, sino además todos los preceptos de nuestra Constitución y por ende su finalidad o efecto jurídico radica en la anulación del acto reclamado en los amparos directos, y tratándose de una ley o cualquier disposición jurídica, en exceptuar al quejoso de su observancia.

Por otra parte, se requiere que el impetrante del amparo tenga interés jurídico, esto es, que el quejoso tenga un derecho tutelado por la ley, más no suponer su existencia, como lo explica el maestro Bazdresch:

²⁰⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio; “*El Juicio de Amparo*”, Editorial Porrúa, Trigesimatercera edición, México, 1997, pág. 169.

“... es preciso que, por una parte, el agraviado sea titular de un derecho determinado, que provenga de la ley, de concesión o permiso de alguna autoridad, de un convenio jurídico entre particulares, o de alguna de las situaciones de hecho que la ley reconoce como fuente de derechos y de obligaciones, y por la otra, que el acto reclamado afecte en alguna forma tal derecho, directa o indirectamente...”²⁰⁸

Además, hemos de considerar que dentro del juicio de amparo no se revisa el acto recurrido para determinar su procedencia y pertinencia legales, sino para constatar que dicho acto implica o no violaciones de carácter constitucional.

Es por ello que el juicio de amparo es considerado por los tratadistas como un medio de control constitucional, en tanto que los recursos son considerados como medios de control de legalidad²⁰⁹, sin perjuicio de precisar que nuestra Suprema Corte ha mantenido la tesis, en diversas ejecutorias, de que la naturaleza jurídica del juicio de Amparo es la de un “medio extraordinario” al través del cual se pueden impugnar jurídicamente los actos de cualquier autoridad emanada del Estado.

Así, es dable afirmar primero que en el amparo no se reemplaza a la autoridad de la que proviene el acto reclamado, sino que se califica o juzga la constitucionalidad de su actuación; en segundo lugar, los sujetos intervinientes en los recursos son distintos a los que participan en el amparo; y en tercer término, con la interposición de los recursos se da origen a otras instancias o prolongaciones procesales, mientras que en el amparo no se provoca una nueva instancia, sino un juicio.

²⁰⁸ Bazdrech, Luis; “*El Juicio de Amparo*”, Editorial Trillas, Cuarta edición, México, 1983, pág. 89.

²⁰⁹ *Vide*: punto 3.2.1. del capítulo tercero de esta investigación.

Hay que señalar que el amparo constituye un verdadero juicio, en el que encontramos una demanda, una contestación –informes previos y justificados–, una audiencia Constitucional y, en su caso, una incidental, alegatos, así como diversos recursos procedentes dentro del mismo –revisión, queja y reclamación–, que lo hacen diferente de los recursos, ya que el juicio de garantías no constituye una nueva instancia de la jurisdicción común.

5.2. Los principios fundamentales que rigen el juicio de Amparo.

El juicio de Amparo se orienta por una serie de principios o postulados que marcan el rumbo que debe seguir y que en esencia se encuentran consagrados en el artículo 107 de nuestra Constitución Política General de la República.

Como principios constitucionales que rigen el amparo, el Dr. Carlos Arellano García²¹⁰ ha considerado los siguientes: a). Principio de división de poderes; b). principio de supremacía constitucional; c). principio de instancia de parte; d). principio de agravio personal y directo; e). principio de definitividad; f). principio de tramitación jurisdiccional; g). principio de procedencia constitucional del amparo; h). principio de estricto derecho; i). principio de relatividad de las sentencias de amparo; j). otros principios, a saber: 1. de prosecución oficiosa del amparo, 2. de no simultaneidad entre el amparo y otro medio de impugnación, 3. de tramitación escrita del juicio

²¹⁰ Arellano García, Carlos; “*Práctica Forense del Juicio de Amparo*”, Editorial Porrúa, Quinta edición, México, 1989, pp. 10 a 42.

de amparo, 4. de “limitación de pruebas”, 5. de “limitación de recursos”, 6. de restitución, y 7. de celeridad.

Dichos principios son las bases fundamentales y, al mismo tiempo, las directrices que habrá de seguir nuestro juicio de amparo, que se instituyeron para preservarlo como medio de control constitucional de la actividad administrativa, legislativa y hasta judicial, para impedir que, salvo los casos de excepción, salga de sus cauces y se trastoquen los fines para los que fue creado.

Sin embargo, sólo se hará alusión a los principios rectores del juicio de amparo que se encuentran precisados en el sumario de este capítulo.

5.2.1. El principio de instancia de parte agraviada.

Bajo este rubro se aborda el análisis de un principio “sobre el que descansa la procedencia constitucional del juicio de amparo”²¹¹, que se encuentra íntimamente vinculado con el ejercicio de la acción misma, esto es, con el poder jurídico del particular para excitar al órgano jurisdiccional a fin de que resuelva una controversia del orden constitucional.

El principio que se comenta también ha sido llamado de iniciativa y consiste en que el juicio de amparo sólo podrá ser iniciado a petición de la parte agraviada, por lo que, de no existir la actividad a través de la cual se interponga, por parte del gobernado un juicio de amparo, éste no se tramitará.

Las personas que se encuentran legitimadas para incoar un juicio de garantías, ejerciendo la acción constitucional, pueden ser:

²¹¹ Burgoa Orihuela, Ignacio; “*El Juicio de Amparo*”, *op. cit.*, pág. 270.

- a). Personas físicas;
- b). Personas jurídico-colectivas de derecho privado y social;
- c). Organismos descentralizados y empresas de participación estatal; y
- d). Entidades jurídico-colectivas de derecho público u oficiales.

Dicho principio imposibilita a los tribunales de amparo para que actúen *motu proprio* frente a los actos de las autoridades que afectan a los particulares, esto es, impide que un juicio de garantías proceda de oficio, pues para que pueda existir un juicio de amparo, es menester que el gobernado lo promueva por voluntad propia, una vez que ha sufrido alguna lesión en su esfera de derechos.

En el artículo 107, fracción I, de nuestra Constitución Política Federal, se establece el principio que aquí se comenta, en los términos siguientes:

“Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;”

Asimismo, el artículo 4o. de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de nuestra Ley Fundamental, correlativo del numeral 107 constitucional, expresa sobre dicho principio lo siguiente:

“Artículo 4o.- El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que esta ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor.”

Del contenido de este último precepto, aparentemente se desprende una excepción al artículo 107, fracción I, de nuestra Carta Magna, al

señalar que se puede promover el juicio de amparo por cualquier otra persona distinta del quejoso, siempre que promueva a nombre de éste, cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación, destierro o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política General de la República.

Sin embargo, el artículo 4o. de la Ley de Amparo no establece una excepción al principio en comento, toda vez que si bien faculta a una tercera persona a promover el juicio de amparo, cuando el afectado se encuentra materialmente imposibilitado para hacerlo, también es cierto que el artículo 17 de la Ley de Amparo condiciona a la persona agraviada directamente por el acto de autoridad a que comparezca ante el Tribunal que conozca del amparo, dentro del término de tres días para que ratifique la demanda de amparo que promovieron en su nombre, pues de no hacerlo el Juzgador tendrá por no presentada la demanda, quedando sin efectos todas las medidas que se hubieren dictado con motivo de la interposición de la demanda de amparo.

Asimismo, en materia agraria, la fracción II, *in fine*, del artículo 107 Constitucional, señala que cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de las tierras, aguas, pastos y montes a los núcleos de población ejidal o comunal, a los ejidatarios o comuneros en lo individual, o bien, a quienes pertenezcan a la clase campesina, no procederá el desistimiento ni el consentimiento expreso de sus propios actos, incluyendo a la queja y a los recursos en amparo, respecto de dichas entidades o individuos, salvo que el

desistimiento sea acordado por la asamblea general o el consentimiento expreso emane de ésta, conforme lo dispone el artículo 231, en relación con el diverso 212, de la Ley de Amparo.

5.2.2. El principio del agravio personal y directo.

Este principio es complementario del anterior y también emana del artículo 107, fracción I, de nuestra Constitución, así como del artículo 4o. de la Ley de Amparo.

Hemos precisado que el juicio de amparo siempre se seguirá a petición de quien haya sufrido algún agravio, en la inteligencia de que “puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame”; sin embargo, conviene tener presente que algunos autores vinculan inseparablemente los agravios con los conceptos de daños y perjuicios previstos en los artículos 2108 y 2109 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, que son del tenor siguiente:

“Artículo 2108.- Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación.”

“Artículo 2109.- Se reputa perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.”

Cabe mencionar que las figuras jurídicas contenidas en los preceptos previamente transcritos son insuficientes para determinar los alcances del concepto agravio para los efectos de amparo, siendo necesario precisar que “agravio” es toda afectación en la esfera de derechos, menoscabo patrimonial o no patrimonial, u ofensa a la persona física o jurídico-

colectiva, pero siempre considerando un resultado real, esto es, que la afectación exista y trascienda al mundo de lo fáctico.

Dicho agravio debe ser personal, porque forzosamente tiene que recaer en una persona determinada física o jurídico-colectiva, pues, como atinadamente lo expresa el Dr. Carlos Arellano García, con las palabras siguientes:

“Que el agravio sea personal significa que la persona que instaura la demanda de amparo ha de ser la que tiene el carácter de titular de los derechos presuntamente afectados por el acto o ley de autoridad estatal.”²¹²

Además el agravio debe ser directo o inmediato, considerando el momento en que el acto reclamado se actualiza, pudiendo ser, con base en esa distinción, de realización pasada, presente o inminente.

Así, podría hablarse de la existencia de un agravio cuando éste se ya se hubiese irrogado, cuando se esté ocasionando al momento de la formulación e interposición de la demanda de amparo, o bien, cuando existan circunstancias de las que pueda deducirse su realización futura, pero con certeza indiscutible.

Debemos recordar que lo inminente es considerado como todo aquello que amenaza o está para suceder prontamente, según términos del Diccionario de la Lengua Española, no obstante ello, no todos los actos futuros son inminentes.

Sobre este particular es pertinente invocar el criterio pronunciado por nuestro máximo tribunal de amparo, que se contiene en la jurisprudencia que reza así:

²¹² *Ibidem*, pág. 12.

“ACTOS FUTUROS. NO LO SON LOS INMINENTES. Son futuros aquellos actos en que sea remota la ejecución de los hechos que se previenen, pues de otro modo se estimarían como no futuros solo los que ya se han ejecutado. No pueden simplemente considerarse actos futuros aquellos en los que existe la inminencia de la ejecución del acto, desde luego, o mediante determinadas condiciones”.²¹³

Quinta Epoca:

Amparo administrativo 2330/25. Revisión del incidente de suspensión. Ballesteros Pliego José. 30 de julio de 1925. Unanimidad de once votos.

Amparo administrativo en revisión. 1620/24. Rivera Río José. 18 de junio de 1926. Mayoría de nueve votos.

Amparo administrativo en revisión. 3537/28. González Matamoros Fernando. 6 de agosto de 1929. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo administrativo. Revisión del incidente de suspensión. 1824/29. Utah Topical Fruit Co. 1o. de marzo de 1930. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo civil en revisión 6890/35. Geed Naim R. 18 de noviembre de 1937. Unanimidad de cuatro votos.

De esta manera, no es posible controvertir actos de autoridad que probablemente ocasionen algún agravio, pues de hacerse valer así será motivo manifiesto de improcedencia de la demanda de garantías, según lo establecido por el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo.

Es de destacarse que el amparo no debe hacerse valer contra actos futuros o probables, puesto que, se insiste, los agravios deben ser reales o bien que haya datos que permitan deducir su realización futura con certidumbre, siendo aplicable al respecto el contenido de la jurisprudencia que reza:

“ACTOS FUTUROS Y ACTOS PROBABLES. No cabe conceder el amparo, cuando la demanda se funda en actos de esa naturaleza.”²¹⁴

PRECEDENTES:

Quinta Epoca: Tomo II, pág. 1001. Amparo en revisión. Hernández Filomena. 25 de marzo de 1918. Mayoría de 6 votos. En la publicación no se menciona el

²¹³ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1995, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tercera Sala, Quinta Época, Tomo VI, Tesis de Jurisprudencia 19, pág. 13.

²¹⁴ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1985, Quinta Época, Parte VIII, Común al Pleno y a las Salas, Jurisprudencia número 23, pág. 45.

nombre del ponente. Disidentes: S. Martínez Alomía, Agustín Urdapilleta, E. García Parra y Enrique Moreno.

Tomo II, pág. 1512. Amparo en revisión. Rivera Enrique A. 6 de junio de 1918. Unanimidad de 11 votos. En la publicación no se menciona el nombre del ponente.

Tomo III, pág. 799. Amparo en revisión. Franco Ugarte Pedro. 13 de septiembre de 1918. Mayoría de 9 votos. En la publicación no se menciona el nombre del ponente.

Tomo III, pág. 1365. Amparo en revisión. González Robles Modesto. 13 de septiembre de 1918. Este asunto se publicó en un índice, por lo que carece de nombre del ponente y la votación.

Tomo III, pág. 1365. Amparo en revisión. Briones Jesús. 12 de diciembre de 1918. Este asunto se publicó en un índice, por lo que carece de nombre del ponente y la votación.

5.2.3 El principio de relatividad de las sentencias.

Sin entrar a detalle, nos concretaremos a señalar en qué consiste este principio, ya que un examen riguroso del mismo podría ser materia no sólo de un trabajo de investigación, sino de congresos y reuniones académicas, y aún así no se agotaría el tema.

Concebido originalmente por Don Manuel Crescencio Rejón y perfeccionado por Don Mariano Otero, fue plasmado en la Constitución Yucateca de 1840 el principio de relatividad de las sentencias, conocido como la “formula Otero”.

Este principio se contiene en una de las tres ideas torales de dicha fórmula, de acuerdo con lo expresado por Don Felipe Tena Ramírez:

“Las ideas capitales sobre las que se erige el juicio de amparo, expresadas con singular nitidez en la fórmula de Otero... son las tres siguientes: 1ª, el juicio se sigue a petición de la parte agraviada por el acto inconstitucional; 2ª, esa parte agraviada tiene que ser un individuo particular; 3ª, la sentencia se limitará a resolver el caso concreto, sin hacer declaraciones generales respecto de la ley o el acto que motivare la queja.”²¹⁵

²¹⁵ Tena Ramírez, Felipe; “*Derecho Constitucional Mexicano*”, *op. cit.*, pág. 512.

Algunos autores, como el Lic. Suárez Camacho, atribuyen la preservación del juicio de amparo a la existencia del principio de relatividad de las sentencias²¹⁶, que tiene como sustento constitucional a la fracción II del artículo 107 de nuestra Ley Fundamental, que establece:

“Artículo 107. ...

II. 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.”

Por su parte, la Ley de Amparo en su artículo 76, desarrolla con mayor precisión dicho principio al expresar lo siguiente:

“Art. 76. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.”

Como puede observarse, en tal precepto son incluidas las personas a las que se refieren los artículos 8o. y 9o. de la propia Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales.

Luego entonces, el principio en comento constriñe al juzgador a que las sentencias que concedan el amparo y protección de la justicia petitionada, sólo beneficien a los gobernados que entablen la demanda constitucional amparándolos y protegiéndolos, en su caso, por los motivos hechos valer en su demanda, por lo que se excluye a la colectividad del beneficio concedido, en contra de la ley o acto declarado inconstitucional.

²¹⁶ Suárez Camacho, Humberto; “*Análisis Práctico-Operativo de la Suplencia de la Queja Deficiente en el Juicio de Amparo*”, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pág. 30.

Lamentablemente, en nuestro régimen jurídico, cuando una ley secundaria impugnada es declarada inconstitucional por los tribunales de amparo, ésta se sigue aplicando, aunque sea evidente su inconstitucionalidad, por las demás autoridades ajenas al Poder Judicial, en perjuicio de los particulares que no se ampararon en contra de la misma, e inclusive por las propias autoridades judiciales hasta que dicha ley es declarada inconstitucional por la jurisprudencia, que les es obligatoria.

El principio en comento, habrá de ser objeto de modificaciones esenciales, puesto que en diversos foros en los que se han expuesto temas constitucionales se acaricia la “idea, que cuenta cada vez con un número creciente de pareceres entre los estudiosos mexicanos, de que, modificándose la fórmula que Otero acogió en el Acta de Reformas y que conservaron los constituyentes de 1857 y después los de 1917, las sentencias de amparo que condenen una ley como inconstitucional valgan no sólo para el caso concreto sino para cualquier otro.”²¹⁷

Por otra parte, el argumento esgrimido con el que pretende desvirtuarse lo anterior se ha hecho consistir en que, si las sentencias de amparo tuviesen alcances *erga omnes*, prácticamente abrogarían o derogarían la ley, provocando una invasión de los poderes federales, ya que sólo al legislador le corresponde la creación, modificación o supresión de las leyes de acuerdo con la Constitución Política Federal.

Se añora la llegada del momento en que una vez que la ley sea declarada inconstitucional no tenga que ser aplicada en perjuicio de alguien

²¹⁷ Carrillo Flores, Antonio; *op. cit.*, pág. 99.

más, sin necesidad de que tengan que promoverse amparos por parte de los afectados.

Sin embargo, por ahora, esperamos que el Poder Legislativo acoja los criterios jurisprudenciales plasmándolos en las leyes que emita y aprenda a no cometer una vez más los errores que corrija.

5.2.4. El principio de definitividad.

Este principio consiste medularmente en que antes de acudir al juicio de amparo se requiere que el quejoso haya agotado los juicios, recursos o medios de defensa legal, a través de los cuales pueda combatir el acto de autoridad, para finalmente reclamarlo en juicio de garantías, ante el órgano de control jurisdiccional, esto es, que previo a la interposición del juicio de garantías ya no existan otros medios jurídicos de impugnación.

Tal principio se encuentra consagrado en las fracciones III y IV del artículo 107 de la Constitución Política Federal, que previenen la obligación de deducir todos los medios comunes u ordinarios de impugnación del acto reclamado, antes de acudir al amparo, las cuales, en su parte conducente, son transcritas enseguida:

“Art. 107. ...

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados...

IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal.”

El Dr. Arellano García, en forma práctica, nos dice que podemos entender con sencillez el principio en comento si atendemos a la máxima de

que “antes de promover el juicio de amparo, debe hacerse una exploración minuciosa en la ley que regula el acto reclamado para determinar si éste es o no impugnabile mediante un juicio, recurso o medio de defensa legal”²¹⁸, por lo que, de existir alguno de éstos debemos interponerlo previamente al amparo.

Asimismo, la regla general es que de no agotarse el medio de reparación ordinario, en su caso, se actualizarían las causales de improcedencia del juicio de amparo previstas en las fracciones XIII y XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, debiendo ser desechada la demanda en términos de lo que establecen los artículos 147 y 179 del mismo ordenamiento.

Ahora bien, con base en la ley y en los criterios de los tribunales del Poder Judicial Federal, las excepciones a este principio, en la materia administrativa, versan sobre lo siguiente:

- a). Cuando la autoridad pretende que sea interpuesto un medio de defensa no contemplado en la legislación, pero si por los usos o costumbres –como la reconsideración en antaño– el amparo es procedente sin necesidad de interponerlo;
- b). Cuando el acto de la autoridad pueda combatirse mediante dos o más recursos optativos para el agraviado, no se requiere que ambos sean agotados para poder acudir al amparo;
- c). En caso de que, en el acto de molestia de la autoridad, no se invoque fundamento legal alguno, con independencia de que la ley sí prevea algún recurso o medio de defensa legal contra el mismo, por inobservancia a la

²¹⁸ Arellano García, Carlos; *op. cit.*, pág. 14.

garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 Constitucional y conforme al último párrafo de la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, que reza así:

“No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación.”

- d). Cuando el recurso o medio de defensa legal exija para su suspensión, mayores requisitos que los que la Ley de Amparo establece para otorgarla, o cuando no sea susceptible de ser suspendido, porque la ley que lo establece no contempla dicha posibilidad. Esta salvedad deviene de la fracción XV del numeral 73 de la propia Ley de Amparo;
- e). Cuando los actos de las autoridades provengan de algún juicio o procedimiento y afecten a terceros extraños, éstos no tendrán la obligación de promover algún recurso ordinario previo al amparo, conforme al primer párrafo de la fracción XIII del artículo 73 de la Ley de Amparo;
- f). Cuando se controviertan actos de autoridades que únicamente violen de manera directa e inmediata las garantías constitucionales del administrado, aduciéndose transgresiones a las leyes secundarias; y
- g). En caso de que se promueva el amparo contra una ley autoaplicativa o contra su primer acto de aplicación.²¹⁹

Por ende, las salvedades al principio de definitividad, no exigen agotar los medios de defensa legal, previamente, por el amparista.

5.2.5. El principio de la procedencia del juicio de amparo.

A juicio del Dr. Arellano García, este es un principio que nace del artículo 103 de la Constitución General de la República que se halla

²¹⁹ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio; “*El Juicio de Amparo*”, *op. cit.*, pág. 287 a 296.

contemplado para combatir cualesquiera de las tres especies de actos que prevé el consabido numeral, y que a saber son las siguientes:

- a). Contra leyes o actos de las autoridades que violen las garantías individuales;
- b). Contra leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal; y
- c). Contra leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.²²⁰

Por su parte, el Dr. Burgoa Orihuela hace el distingo de la procedencia del juicio de amparo contra sentencias definitivas o laudos, de la procedencia del amparo indirecto, señalando que por lo que respecta a los amparos directos o uni-instanciales, éstos procederán para atacar las violaciones que se registren en los procedimientos judiciales o del trabajo, siempre que afecten las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo, así como las que se cometan en la resolución que ponga fin al juicio y contra la cual no exista un medio de defensa ordinario; en tanto que, los amparos indirectos proceden una vez agotados los recursos establecidos por la ley, contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido y contra los actos que afecten a personas extrañas al juicio, sin necesidad de agotar los medios de impugnación ordinarios.²²¹

Sin duda alguna, la procedencia del juicio de amparo existe en los diversos supuestos señalados por los juristas antes precisados, debiendo

²²⁰ Cfr. Arellano García, Carlos; *op. cit.*, pp. 23 y 24.

²²¹ Burgoa Orihuela, Ignacio; "El Juicio de Amparo", *op. cit.*, pp. 309 a 312.

destacarse que las hipótesis de procedencia se encuentran consagradas en los diversos 103 y 107, fracción III, incisos a), b) y c), de la Ley de Amparo.

Además, en materia administrativa, procede el juicio de garantías indirecto en términos de la fracción IV del artículo 107 de la Ley Fundamental, que señala lo siguiente:

“IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal.”

De tal guisa, la observación hecha por el Dr. Burgoa respecto de que se trata de otra regla de procedencia es atinada, como también la sugerencia de que con mayor propiedad debe hablarse de actos, más que de resoluciones, siendo por tanto impugnabile mediante amparo cualquier acto administrativo que no pueda modificarse, revocarse o anularse a través de algún medio de defensa legal ordinario.

5.2.6. El principio de estricto derecho.

Uno de los principios que ha despertado mayor polémica en los últimos tiempos es el relativo al de estricto derecho, el cual no rige la procedencia del juicio de garantías, sino que establece los lineamientos que debe seguir el juzgador de amparo al pronunciarse respecto de las cuestiones aducidas en el juicio, especialmente sobre aquellas que se exponen en los conceptos de violación, por parte del quejoso, en la demanda de amparo o “queja”.

Los tribunales del Poder Judicial Federal han establecido criterios en torno al concepto de estricto derecho, destacando el del Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito, que a la letra dice:

“AGRAVIOS. PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO. El principio de estricto derecho que rige el juicio de garantías en materia administrativa y los recursos relacionados con el mismo, impone la obligación de examinar la resolución impugnada únicamente a la luz de las defensas que esgrima el agraviado, sin estar permitido ir más allá de las mismas, o sea suplir la deficiencia de la queja. En tal virtud, si en la resolución recurrida se expresan diversos fundamentos, los agravios deben estar encaminados a desvirtuar cada uno de ellos, so pena de resultar inoperantes, pues la subsistencia de uno solo de los fundamentos de aquélla, constreñirá al tribunal de alzada a su confirmación.”²²²

Queja QA-6/72. Autobuses México-Tenango del Valle, S. A. de C. V. 22 de septiembre de 1972. Unanimidad de votos. Ponente: Felipe López Contreras.

Dicho principio, consignado en los artículos 79 y 190 de la Ley de Amparo, constituye una verdadera sujeción del órgano de control para examinar única y exclusivamente los conceptos de violación que hayan sido planteados por el quejoso en su demanda de garantías, o los agravios hechos valer en los recursos en materia de amparo, de modo que el fallo que se emita no contenga consideraciones de inconstitucionalidad de actos reclamados que no tengan relación con tales conceptos de violación o con los agravios del recurso, respectivamente.

Desde luego, en aplicación de este principio, el juzgador se encuentra impedido para tratar cuestiones de inconstitucionalidad de los actos reclamados que no hayan sido aducidas en los conceptos de violación de la queja o en los agravios esgrimidos por el recurrente; por lo que, indudablemente se trata de una restricción impuesta al órgano de control para la emisión de su pronunciamiento sobre cuestiones constitucionales relacionadas con los actos de las autoridades.

²²² Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Sexta Parte, Tomo 45, pág. 16.

Por ello, se afirma que, atendiendo al principio de estricto derecho, los abogados que intervienen en la defensa del quejoso, con el acertado o aberrante manejo que hagan del asunto, pueden influir en el sentido de la propia decisión judicial que se dicte en el juicio de garantías.

Ello obedece a que tiene preeminencia la verdad formal sobre la real, es decir, prevalece la “verdad” que alguna de las partes haya acreditado con los medios de prueba y argumentos hechos valer, independientemente de que coincida o no con la realidad, pues bien puede acontecer que en algunos casos se emita un fallo totalmente opuesto a lo sucedido de facto, porque quien haya patrocinado al quejoso no haya tenido los conocimientos técnicos y jurídicos, ni la experiencia suficiente para haber realizado una buena defensa de los intereses de su cliente.

Es oportuno traer a colación lo que amplios sectores de la Doctrina nos dicen acerca de las etapas de evolución o de desarrollo por las que ha atravesado el procedimiento jurisdiccional²²³, en razón de que se han adoptado criterios rectores característicos en cada una de esas diferentes fases, encontrando desde “procedimientos inquisitoriales” que de alguna forma se relacionan con los procedimientos penales inquisitivos que, aunque ya no pertenecen a regímenes absolutistas, han tomado algunos de sus elementos adecuándolos a los cambios de la realidad social.

En los procedimientos inquisitivos, a los que pertenecen ramas del Derecho como la penal, el juzgador se sustrae de la rígida concepción formulista e impulsa de manera oficiosa el procedimiento, allegándose de

²²³ Cfr. Gómez Lara, Cipriano; “*Teoría General del Proceso*”, Octava edición, Editorial Harla, México, 1990, pág. 76.

los medios probatorios que, sin haber sido ofrecidos por las partes, están a su alcance y llevando a cabo actividades que son del interés de la sociedad, como la de aplicar el Derecho objetivamente, para emitir finalmente un pronunciamiento ajustado a la realidad.

El jurista español Jesús González Pérez, ha expresado lo siguiente:

“El curso del procedimiento administrativo está informado por el principio inquisitivo...”²²⁴

Ciertamente, el más antiguo de los procedimientos es el inquisitorial que privó en el absolutismo que precedió a la revolución francesa y que fue suplantado por los procedimientos surgidos del liberalismo individualista conocidos como “dispositivos”²²⁵ en los que las partes pueden disponer de los procedimientos y en los que el juez actúa como un mero árbitro que vigila el cumplimiento de las reglas de la contienda, para dictar una decisión en la que determine quien tiene la razón legal en la controversia.

Esa igualdad preconizada en la revolución francesa justificó la llamada igualdad de las partes frente al Estado, en los procedimientos dispositivos, garante de la imparcialidad del juzgador, que en algunos casos condujo a tergiversaciones y excesos que propiciaron el surgimiento de los llamados “procedimientos publicistas” para corregir las aberrantes exageraciones a que se llegó con ese liberalismo aplicado a ultranza.

En los procedimientos publicistas se amplía el ámbito de actuación del juzgador, con sentido tuitivo hacia grupos o colectividades desprovistas

²²⁴ González Pérez, Jesús; *op. cit.*, pág. 136.

²²⁵ Cfr. Gómez Lara, Cipriano; *op. cit.*, pág. 76.

de lo necesario y expuestos a las desigualdades sociales imperantes en esta época, en aras del interés y orden públicos²²⁶.

Ciertamente, como lo manifiesta el jurista Noé Castañón León²²⁷, el juicio de amparo originalmente se encontraba impregnado de los rasgos distintivos inherentes a los procedimientos dispositivos, de los cuales ha ido despojándose paulatinamente, atemperándolos en forma progresiva y dando al juzgador una mayor intervención en las actividades jurisdiccionales, tendiente a la búsqueda de la verdad real.

Las marcadas diferencias entre los llamados “procedimientos dispositivos” y los “procedimientos publicistas”, han ubicado a las diversas áreas del Derecho en sitios claramente determinados; los procedimientos dispositivos tienen un rígido contenido formal en el que las partes litigantes impulsan el procedimiento, marcando con su actuar el rumbo y desarrollo del mismo, que culmina con una resolución definitiva en la que no siempre impera el Derecho objetivo, sino más bien un derecho que, con artimañas o sin ellas, se logra acreditar formalmente en el expediente.

Mientras tanto, los procedimientos publicistas se caracterizan porque la autoridad resolutora no se limita a ser un simple observador o árbitro del conflicto de intereses y a emitir un proveído en favor del más diestro en esos menesteres, sino que actúa como concedor del Derecho en busca del esclarecimiento de la verdad real u objetiva, ejerciendo sus facultades o

²²⁶ *Ibidem*, pág. 77.

²²⁷ Cfr. Castañón León, Noé; “*La Facultad de Suplir la Deficiencia en la Queja*”, Conferencia sustentada en el Ciclo de Mesas Redondas Sobre el Juicio de Amparo, Organizado por el Colegio de Secretarios de Tribunales y Juzgados de Distrito del Primer Circuito del Poder Judicial Federal. A.C., México, junio 28 de 1988, pp. 8 y 33.

cumpliendo con sus obligaciones, pero siempre realizando sus actividades con miras hacia la satisfacción del interés general.

A este respecto, el Dr. Cipriano Gómez Lara ha expresado lo siguiente:

“Existen en nuestro sistema jurídico dos instituciones en las cuales encontramos manifestaciones indudables de tendencia publicista en el proceso. Esas dos instituciones son la prueba para mejor proveer y la suplencia de la queja.”²²⁸

Por contra, como directriz de los procedimientos dispositivos, aparece el principio de estricto derecho que durante mucho tiempo ha acompañado a las áreas jurídicas con contenido altamente patrimonial, como el Derecho Civil y el Mercantil, en donde destacan los intereses particulares y se ubican por encima de otros tipos de intereses, inclusive al momento de ejercerse la función pública de administrar justicia.

De esta manera, el principio de estricto derecho que ha contribuido en buena medida a la conservación de la seguridad jurídica, se torna al mismo tiempo como un obstáculo infranqueable para alcanzar la verdad histórica y emitir una resolución acorde con la misma.

Se ha dicho, en innumerables ocasiones, que al amparo de este principio se han solapado injusticias, dado que el juzgador tiene que ceñirse a la eficiente o deficiente defensa hecha de los intereses jurídicos del quejoso, sin que le sea dable la posibilidad de resolver en favor de éste al dictar el fallo, aunque ante sus ojos esté cometiendo una grave injusticia.

²²⁸ Gómez Lara, Cipriano; *op. cit.*, pág. 78.

A propósito, se cita la disertación hecha por el Lic. Arturo Serrano Robles en relación con el principio de estricto derecho, con sus propias palabras:

“En virtud de este principio puede ocurrir que, no obstante que el acto reclamado sea notoriamente inconstitucional, se niegue la protección de la justicia federal solicitada por no haberse hecho valer el razonamiento idóneo, conducente a aquella conclusión; y que, siendo ostensiblemente ilegal la resolución recurrida, deba confirmarse por no haberse expuesto el agravio apto que condujera a su revocación.”²²⁹

Las críticas vertidas sobre el susodicho principio han sido diversas, algunos lo enarbolan como elemento fundamental para la conservación del orden jurídico mismo, basados en la certidumbre que proporciona y que hace posible la permanencia del Derecho objetivo; otros, como el Dr. Felipe Tena Ramírez, lo critican severamente como un “formulismo inhumano y anacrónico, victimario de la justicia.”²³⁰

No obstante lo anterior, hay que tener presente que el principio de estricto derecho ha servido para acotar el arbitrio judicial y evitar que el subjetivismo se convierta en el principal elemento rector de las decisiones judiciales, toda vez que el órgano de control se sujeta a hacer una valoración jurídica de los conceptos de violación de la queja o de los agravios en el recurso, sin intervenir de manera oficiosa e indiscriminada para hacer pronunciamientos de inconstitucionalidad de los actos reclamados, ni asumir prácticamente el carácter de contraparte de las autoridades responsables y del tercero perjudicado.

²²⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación; “*Manual del Juicio de Amparo*”: El Juicio de Amparo en General y las Particularidades del Amparo Administrativo, Editorial Themis, Cuarta Reimpresión, México, 1996, pág. 40.

²³⁰ Cfr. Castro, Juventino V.; “*La Suplencia de la Queja Deficiente en el Juicio de Amparo*”, Editorial Porrúa, México, 1953, pág. 17.

Además, se cree que para no afectar la igualdad procesal de las partes en la contienda, ni alterar la litis en el juicio de garantías, se hace necesario un análisis de los argumentos vertidos en los conceptos de violación de la queja, o bien, en los agravios del recurso, tal y como aparecen expuestos originalmente, para no trastocar la función primordial del juzgador de amparo al impartir justicia en forma imparcial.

Aquí conviene hacer una reflexión, la igualdad procesal no se ve mermada de manera alguna si el juzgador de amparo adopta una postura tutelar hacia alguna de las partes, siempre que con ello procure un equilibrio entre las fuerzas en disputa, para en su oportunidad emitir un fallo ajustado a la realidad y al Derecho, pues no es admisible que se cuestione la imparcialidad de un juzgador cuando interviene para buscar la verdad real evitando en lo posible abusos y tácticas desleales prohibidas por el orden jurídico, de acuerdo con lo que expresa el Dr. Cipriano Gómez Lara de la manera siguiente:

“El juez debe seguir siendo imparcial para resolver, entendida la imparcialidad como el ánimo libre de prejuicios o de ideas preconcebidas o de intereses personales en el resultado del proceso. El juez es imparcial cuando resuelve no por simpatía, ni por inclinación subjetiva hacia determinada parte, ni por compromiso ni por presión, sino que conserva su imparcialidad cuando resuelve conforme a la ley, y, debe entenderse que la tutela o la protección a determinada clase o grupo, al menos en materia estrictamente procesal, se limita a procurar que la contienda sea leal, y que las reglas del juego sean limpias y se cumplan y obedezcan por los contendientes; es decir, el publicismo en el proceso entraña la necesidad de que los errores o las torpezas de los débiles, no sean, como ya lo hemos previamente apuntado, aprovechadas deslealmente por los fuertes y por los poderosos.”²³¹

De cualquier forma, el principio de estricto derecho constriñe al juzgador a analizar los argumentos jurídicos que, a modo de silogismos, se

²³¹ Gómez Lara, Cipriano; *op. cit.*, pág. 80.

encuentran vertidos en los conceptos de violación de la queja o en los agravios del recurso, para resolver con base en ellos y en las pruebas aportadas en una contienda jurídica, sin apartarse en momento alguno de la verdad formal que se representa, por lo menos en apariencia, como aquello que las partes pudieron acreditar gracias a sus conocimientos técnicos jurídicos y a su experiencia.

Por supuesto que la habilidad jurídica de los abogados que intervienen en el asunto, como patrocinadores de las partes en conflicto, a la luz del consabido principio, es el factor fundamental que inclinará la balanza en favor de quien defienda mejor a su representado, esto es, la sentencia que se dicte en el asunto beneficiará en muchos de los casos a la parte que contrató al abogado más astuto o que simplemente se valió de los errores del otro y los capitalizó en provecho de su defendido.

Como puede notarse, pasa a segundo término la verdad real, porque lo que les interesa a las partes no es solamente acreditar sus hechos y hacer valer conceptos de violación o agravios operantes, sino también servirse de la impericia de su oponente para lograr que el juzgador se vea obligado a fallar en determinado sentido, aunque su convicción haya sido otra.

Ciertamente, en el juicio de amparo predominó durante mucho tiempo la verdad formal que las partes podían crear artificiosamente, a modo de una ficción que se convertía en realidad y se fortalecía a medida que el abogado de la otra parte, por negligencia o ignorancia jurídica, hacía mal las cosas o se abstenía de realizarlas en detrimento de su defenso.

Así, cuando el órgano de control constitucional se daba cuenta de que la autoridad se valía de los errores cometidos en su defensa por los

gobernados, tenía que callarlo ante la evidencia formal, que podía traducirse incluso como una “complicidad involuntaria”, que de seguir subsistiendo degradaría al orden jurídico y a la sociedad misma.

Evocamos las palabras del Dr. Johnson Okhuysen:

“Es por esto, aunado al concepto de control constitucional, que afirmamos que es el Poder Judicial en quien descansa el pilar de la legalidad del sistema, si el Poder Judicial se corrompe en favor de la Autoridad, no importa que tan bien estructurado esté nuestro cuerpo de leyes tributarias, el Poder Judicial corrupto las derrumbará en la práctica, dictando sentencias y en su caso Jurisprudencias que vayan en contra de la Constitución y las leyes.”²³²

Las aberraciones jurídicas cometidas por la parte débil, suelen ser aprovechadas por la contraria y convertirse en su principal desventaja, configurando una inexacta verdad formal, por encima de la realidad.

Asimismo, encontramos una serie de rigorismos técnicos que deben satisfacerse por el impetrante del amparo, antes y durante la substanciación del juicio, atendiendo a las vicisitudes que se presentan en el juicio constitucional y que dependen de las características peculiares del mismo, así como del cumplimiento de las cargas procesales e interposición de los recursos procedentes, que en materia de amparo les conciernen a las partes.

Esos formulismos, que en ocasiones resultan incomprensibles para quienes intentan el acceso a la justicia, como peticionarios de garantías o recurrentes, imposibilitan la protección de los valores e intereses humanos más preciados dentro de la sociedad, y pueden llegar a transformarse en agentes directos que ocasionen la emisión de fallos que ensombrecen la actividad jurisdiccional de los Tribunales del Poder Judicial Federal.

²³² Johnson Okhuysen, Eduardo Andrés; “*Equilibrio entre Presión Fiscal y Justicia Fiscal (En el Sistema Tributario Federal Mexicano)*”, Editorial Pac, México, 1984, pág. 48.

5.3. La suplencia de la queja deficiente.

En el decurso de la historia, la institución jurídica de la suplencia de la queja deficiente ha sufrido importantes transformaciones que han contribuido sensiblemente a su formación y evolución, experimentando una dinámica acorde con su naturaleza y, desde luego, con la teleología del juicio de amparo, que la distinguen de otros fenómenos propios de este último.

En primer orden, habremos de distinguir el fenómeno que se analiza de la llamada suplencia del error en los juicios de garantías, y aunque ambas figuras se alejan del principio de estricto derecho, esta última obliga a los tribunales no solamente a corregir los errores en la cita de los preceptos constitucionales y legales violados, sino además a colmar la omisión total en la cita de preceptos jurídicos, siempre que se expongan por el promovente los razonamientos que le permitan hacer esa corrección al juzgador.

Respalda lo antes expresado el criterio de jurisprudencia emitido por el Pleno de nuestro más Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 28/95, que es del tenor siguiente:

“SUPLENCIA DE LA QUEJA Y SUPLENCIA ANTE EL ERROR EN JUICIOS DE AMPARO. DIFERENCIAS. Estos dos conceptos tienen en común que se apartan del principio de estricto derecho, pero se diferencian en que la *suplencia de la queja* sólo opera en las situaciones y respecto de los sujetos que señala el artículo 76 bis de la Ley de Amparo, pudiendo llegar el juzgador, válidamente, hasta la integración total del concepto o agravio omiso; en cambio, la *suplencia ante el error*, prevista en el artículo 79 del mismo ordenamiento, que apareció por primera vez en el artículo 42 de la Ley de Amparo de 1882 y se reitera en los Códigos Federales de Procedimientos Civiles de 1897 y 1908, opera en todos los casos, situaciones y sujetos, incluyendo los que no admiten la suplencia de la queja, debiendo señalarse que esta Suprema Corte interpreta el indicado artículo 79 en el sentido de que su

aplicación no se circunscribe a la corrección del error en la cita de los preceptos constitucionales o legales, sino que con mayor amplitud, la suplencia ante el error procede, inclusive, cuando no se cite ningún artículo constitucional o legal, siempre que el recurrente dé los argumentos lógico jurídicos necesarios o aptos para que el juzgador –como conocedor del derecho que es–, se pronuncie al respecto.”²³³

Contradicción de tesis 28/95. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo, y el anterior Segundo Tribunal Colegiado (ahora Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo), ambos del Segundo Circuito. 10 de junio de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Aristeo Martínez Cruz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de julio en curso, aprobó, con el número 49/96, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a once de julio de mil novecientos noventa y seis.

Ahora bien, dentro de los antecedentes jurídicos de la suplencia de la queja deficiente en el juicio de amparo, encontramos que la Ley Orgánica de los Tribunales de la Federación, Reglamentaria del artículo 102 de la Constitución Federal de 1857, inicialmente no contempló la susodicha institución jurídica de la suplencia, pero con el paso del tiempo cimentó sus bases y la desarrolló considerablemente.

En efecto, el artículo 102 de la Constitución de 1857 no estableció la figura jurídica de la suplencia de la queja deficiente, y la Ley Orgánica de los Tribunales de la Federación de 1861, así como la del 20 de enero de 1869, en ninguno de sus 34 y 31 artículos, respectivamente, consagraron dicho fenómeno.

A manera de referencia histórica me permito transcribir, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y

²³³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, Tomo IV, Agosto de 1996, Tesis: P./J. 49/96, pág. 58.

jurada por el Congreso General Constituyente el día 5 de febrero de 1857, lo siguiente:

“Art. 102. Todos lo juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, á petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose á protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó acto que la motivare.”²³⁴

No fue sino hasta la Ley Orgánica de los Tribunales de la Federación de 14 de diciembre de 1882, en donde por primera vez encontramos un avance hacia la suplencia de la queja deficiente, al establecer en su numeral 42 que la Suprema Corte y los Juzgados de Distrito, en sus sentencias, podían suplir el error o la ignorancia de la parte agraviada, otorgando el amparo por la garantía cuya violación apareciera comprobada en autos, aunque no se hubiere mencionado en la demanda.

Se han hecho comentarios disímiles sobre esa disposición, respecto de si se trataba en ella de una mera corrección en la cita de los preceptos constitucionales invocados como violados, o bien, si además de corregir dichos numerales también se otorgaba la autorización para suplir las deficiencias en los conceptos de violación; por lo que, considerando los términos en que había sido elaborado dicho dispositivo legal, nos sumamos a esta última interpretación que se hace del artículo 42 de la Ley Orgánica de los Tribunales de la Federación de 14 de diciembre de 1882, en razón de que dicho precepto no sólo hacía alusión al error en la cita del numeral que menciona la garantía violada, sino también a la violación demostrada.

²³⁴ Tena Ramirez, Felipe; “*Leyes Fundamentales de México 1808-1995*”, Decimonovena edición, Editorial Porrúa, México, 1995, pág. 624.

En efecto, al referirse explícitamente a la ignorancia de la parte agraviada y al otorgamiento del amparo por la garantía cuya violación apareciera demostrada en autos, hasta para los casos en que no se hubiere expresado la violación de esa garantía en la demanda, no hay duda alguna de que se trataba de una verdadera suplencia de la queja deficiente.

Posteriormente, al ser trasladadas las normas reguladoras del juicio de garantías al Código Federal de Procedimientos Civiles, del día 6 de octubre de 1897, se restringió la facultad para suplir únicamente los errores en la cita de las garantías violadas, y se estableció que, en tratándose de asuntos civiles, no era posible cambiar los hechos expuestos en la demanda de amparo, ni alterarse el concepto de violación en que se reclamaba la falta de aplicación o la inexacta aplicación de la ley, subsistiendo dichas características inclusive después de la reforma hecha el 26 de diciembre de 1908 al precitado Código, dado que en el artículo 759 se previó la corrección del error en la cita del precepto que contenía la garantía violada, sin que se cambiaran los hechos expuestos en la queja, mientras que en el numeral 767 se dispuso lo siguiente:

“El juicio de amparo contra los actos judiciales del orden civil por inexacta aplicación de la ley es de estricto derecho.”

Inclusive, se llegó a exigir en ese tipo de juicios que, al hacerse la exposición de los conceptos de violación en los que se esgrimiera la inexactitud en la aplicación de la ley, se separaran los párrafos y se numeraran los mismos, lo cual es, indudablemente, un formulismo excesivo.

Por otra parte, con el advenimiento de la Constitución Política de 1917 cambió el rumbo de la institución cuyo estudio nos ocupa, al establecer en su artículo 107, fracción II, lo que se transcribe a continuación:

“Art. 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103, se seguirán a instancia de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley que se ajustará a las bases siguientes:

I. ...

II. ...

La Suprema Corte... podrá suplir la deficiencia de la queja en un juicio penal, cuando encuentre que ha habido en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley, que lo ha dejado sin defensa o que se le ha juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso, y que sólo por torpeza no se ha combatido debidamente la violación;”²³⁵

Como puede apreciarse, la disposición transcrita en el párrafo inmediato anterior, limitó el campo de aplicación de la institución a los amparos directos en materia penal, quedando regidos inclusive los amparos indirectos de esa materia por el principio de estricto derecho.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el 1° de noviembre de 1950, en que el Presidente Miguel Alemán presentó una iniciativa de reformas, entre las que amplía los beneficios de la figura de la suplencia de la queja deficiente, en los términos siguientes:

“Hemos considerado pertinente ampliar el alcance de esas normas, a fin de que se supla la deficiencia de la queja cualquiera que sea el amparo de que se trate, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte. Ello es así, porque si ya el Alto Tribunal declaró que una ley es inconstitucional, sería impropio que por una mala técnica en la formulación de la demanda de amparo, afecte al agraviado el cumplimiento de una ley que ha sido expedida con violación de la Constitución.

Y en materia penal, restringida hasta ahora la deficiencia de la queja a los amparos directos se ha extendido a los indirectos, acogiéndose la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia. Y también podrá

²³⁵ Cámara de Diputados; *op. cit.*, pp. 65 y 66.

suplirse esta deficiencia en amparos del trabajo directos o indirectos, porque las normas constitucionales contenidas en el artículo 123, son fundamentalmente tutelares de los derechos de la clase trabajadora, y en esta clase muchas veces no está en posibilidad de defenderse adecuadamente, por ignorancia de rigorismos técnicos.”²³⁶

Es oportuno expresar que la mencionada iniciativa acogió con beneplácito los criterios de jurisprudencia sustentados por nuestro máximo tribunal, elevándolos a rango constitucional, en atención a que los razonamientos jurídicos eran contundentes en el sentido de que la suplencia de la queja deficiente no solamente tenía que regir en los amparos directos de carácter penal, sino que también debía de operar en los indirectos, puesto que existía igual razón e igual derecho en ambos.

Igualmente, por lo ilustrativo y enriquecedor, me permito transcribir la parte conducente del dictamen al que se dio lectura en la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el 29 de noviembre de 1950, que es del tenor siguiente:

“... se da un paso de enorme trascendencia jurídica al ampliarse las facultades para suplir la deficiencia de la queja.

En materia penal y, tratándose de la parte obrera, en materia de trabajo el proyecto libera de la onerosa obligación de ser expertos en los tecnicismos jurídicos a quienes, expuestos a perder la vida, la libertad o sus derechos patrimoniales por desconocimiento de los con frecuencia intrincados rigorismos de la técnica del derecho, no disponen de medios económicos para la satisfacción de sus más elementales necesidades y menos para obtener un eficiente asesoramiento profesional.

En ambos casos no es sólo un interés individual, sino también el interés general, el que está de por medio en el litigio...

Un elemental principio de justicia obliga al Estado a acudir en auxilio de quienes carecen de los elementos económicos para lograr que su defensa legal se ajuste a las exigencias de la técnica jurídica...”²³⁷

²³⁶ *Ibidem*, pág. 75.

²³⁷ *Ibidem*, pág. 103.

No fue sino hasta el 21 de diciembre de 1950, en la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, en que se declaró modificado el artículo 107 Constitucional, publicándose dicha reforma en el Diario Oficial de la Federación del 19 de febrero de 1951 y entrando en vigor a partir de los 90 días siguientes al de su publicación, con la que además de crearse los Tribunales Colegiados, se permitió al juzgador de amparo suplir la deficiencia de la queja cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia; en materia penal, tanto en amparos directos como indirectos, como cuando sea juzgado por una ley no aplicable al caso; en materia de trabajo, en beneficio del trabajador ante violaciones que lo hubiesen dejado sin defensa.

La reforma antes aludida dio como resultado lo siguiente:

“Artículo 107. ...

I.- ...

II.- ...

Podrá suplirse la deficiencia de la queja, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

Podrá también suplir la deficiencia de la queja en materia penal y la de la parte obrera en materia de trabajo, cuando se encuentre que ha habido en contra del agraviado, una violación manifiesta de la ley, que lo ha dejado sin defensa, y en materia penal, además, cuando se le haya juzgado por una ley que no sea exactamente aplicable al caso.”

Como puede verse, el desarrollo de la institución jurídica que se analiza fue tan grande que, hasta la fecha, recibe elogios como el del jurista Castañón León, en estos términos:

“... demuestran, sin lugar a duda, que el propósito del constituyente consistió en imprimirle al juicio de amparo, cuando menos en esos casos, una versatilidad tal, que, ajena a formulismos o tecnicismos, permitiera al juzgador

buscar el imperio de las garantías individuales frente a las extralimitaciones del poder público."²³⁸

Cabe agregar que, en el artículo 76 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, se insertaron literalmente los dos párrafos de la reforma del 19 de febrero de 1951, entrando en vigor el mismo día en que comenzó a regir la reforma al artículo 107 de la Carta Magna.

Posteriormente, en la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el día 23 de diciembre de 1960, se declaró adicionado en su párrafo final la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política Federal, publicándose en el Diario Oficial de la Federación del 2 de noviembre de 1962, para quedar el multicitado numeral, respecto de la figura jurídica que se estudia, como sigue:

"Art. 107. ...

I. ...

II. ...

...

En los juicios de amparo en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión o disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios y comuneros, deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria; y no procederán el desistimiento, el sobreseimiento por inactividad, ni la caducidad de la instancia, cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal;"

Un avance considerable representó la adición antes transcrita, reglamentada por la Ley de Amparo modificada el 5 de febrero de 1963, introduciendo la suplencia de la queja deficiente como protección

²³⁸ Castañón León, Noé; *op. cit.*, pág. 17.

obligatoria en beneficio de los ejidatarios, comuneros y núcleos de población, para respetar sus derechos colectivos agrarios.

El 20 de marzo de 1974 se adicionó el artículo 107, fracción II, de la Constitución General de la República, con el párrafo siguiente:

“Podrá suplirse la deficiencia de la queja en los juicios de amparo contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución.”

La disposición arriba transcrita, aun cuando establece la suplencia como potestativa y no de manera imperativa ni obligatoria, es acorde con lo propuesto en la iniciativa de adición para consagrar en favor de los menores e incapaces los beneficios de la suplencia de la queja deficiente, haciendo valer los conceptos de violación que a su juicio evitaran se colocara en estado de indefensión a los mismos, por no contar con representantes que los defendieran adecuadamente.

Dicha adición, a la Ley Fundamental, permitió también la correspondiente incorporación del cuarto párrafo del artículo 76 de la Ley de Amparo, así como la adición al artículo 78 de este último ordenamiento obligando al juzgador de amparo a tener como reclamados los actos que afecten los derechos de menores e incapaces, aunque no se hayan señalado expresamente en la demanda de garantías, publicándose estas últimas adiciones el día 4 de diciembre de 1974 en el Diario Oficial Federal, las cuales entraron en vigor quince días después de su publicación.

Lo anterior denotó una franca intención del legislador por mantener firme su convicción de eliminar paulatinamente los formalismos de que se encontraba rodeado el juicio de garantías, para atenuar las consecuencias que el principio de estricto derecho le había ocasionado, máxime que el 29

de junio de 1976 se publicó en el consabido órgano oficial la reforma al numeral 76 de la propia Ley de Amparo, estableciéndose en su último párrafo el deber de suplir la deficiencia de la queja en los amparos en que menores de edad o incapaces fuesen los quejosos.

Tales avances condujeron a la realización de una plausible reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1984, previniendo el deber de suplir la queja deficiente cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de nuestro más Alto Tribunal, hasta que por decreto de 19 de marzo de 1986, publicado en el precitado Diario Oficial el 7 de abril de 1986, se estableció:

“En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución.”

Dicha reforma trajo consigo, en ese mismo año, la supresión de los cuatro últimos párrafos del artículo 76, que se referían a la suplencia de la queja, y la correspondiente creación del artículo 76 bis en la Ley de Amparo, consignando la obligatoriedad de suplir la deficiencia no sólo respecto de los conceptos de violación aducidos en la queja, sino también la de los agravios vertidos en los recursos que se interpongan en materia de amparo.

Con ello se dio un giro importante a la tradicional concepción formalista de la substanciación del juicio de garantías, a pesar de que la iniciativa de ley mediante la cual se planteó la creación del artículo 76 bis de la Ley de Amparo propuso la suplencia de la queja deficiente en materia laboral tanto en favor de la parte obrera, como también en beneficio del patrón, argumentando para ello que si se constataba una violación

manifiesta de la ley que por un simple formulismo de no haberse atacado debidamente la violación, no se justificaría la afectación de la pequeña y mediana industria, pues los empresarios no siempre se encuentran en condiciones económicas para enfrentar los gastos que la contratación de un profesional experto implica, y los trabajadores cuentan con asesoramiento del sindicato al que pertenecen.

No obstante lo anterior, la mencionada iniciativa señaló en forma atinada que el principio de estricto derecho que rige al juicio de amparo constituye un formulismo antisocial y anacrónico, victimario de la justicia que hace necesaria la existencia de la suplencia de la deficiencia de la demanda de amparo, para no ceñir al juzgador a resolver el juicio basándose únicamente en los conceptos de violación expresados en la queja, pudiendo hacer valer oficiosamente, en los casos que la ley determine, los vicios y las violaciones de inconstitucionalidad de los actos reclamados.

Adicionalmente, la iniciativa dio lugar a un dictamen de las comisiones de justicia y de estudios legislativos de la Cámara de Senadores, en el que se expuso lo siguiente:

“Las comisiones dictaminadoras hacen notar que en las ramas del Derecho Social Mexicano se concede un tratamiento especial a las clases económicamente débiles, tal es el caso de los ejidatarios, comuneros, trabajadores, menores de edad, incapaces y también personas acusadas por delitos. Es correcto que el Derecho Social no otorgue condiciones de igualdad dentro de un procedimiento judicial a quienes realmente son desiguales; partir del supuesto de igualdad jurídica entre quienes no la tienen en realidad, conduciría fatalmente a hacer nugatoria la impartición de justicia, pues tratar igual a desiguales es absolutamente injusto. La iniciativa de reformas pretende ampliar la suplencia obligatoria de la deficiencia de la queja a todas las ramas del Derecho. A juicio de las comisiones, que reconocen la bondad intrínseca de esta idea, el grado de desarrollo de nuestro derecho positivo no permite el llegar a este desideratum; no es momento aún de dar igual trato a quienes

poseen recursos suficientes para defenderse por sí mismos o pueden contratar la mejor defensa, que a quienes, por su falta de preparación o por su carencia de recursos económicos, no pueden autodefenderse, ni pagar una defensa adecuada.”

Dado que los argumentos y opiniones vertidas en el dictamen fueron elocuentes, se evitó que la suplencia de la queja deficiente se hiciera extensiva a los patrones que interpusieran juicios de garantías en materia laboral, pero nos inquieta el planteamiento contenido en ese dictamen en el que se expresa que por el grado de desarrollo de nuestro Derecho no es posible consolidar la institución que se analiza.

Otro de los aspectos verdaderamente relevantes de la iniciativa que se comenta es el relativo a que la materia civil no tenía porque quedar fuera de los beneficios de la figura de la suplencia, independientemente de que en esos juicios se defiendan derechos personales, abandonándose la práctica de colocar estigmas como la de tipo patrimonialista con la que se calificaba a las controversias civiles y reconociéndose la existencia del interés público de que el Estado cumpla con la actividad jurisdiccional que le ha sido confiada, con miras a hacer que prevalezca el Derecho objetivo sobre lo formal o ficticio.

De esta forma, fue que se modificó la iniciativa y dio como resultado el texto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1986, y en vigor 15 días después de esa fecha, que creó el artículo 76 bis de la Ley de Amparo y que es del tenor siguiente:

“Art. 76 bis. Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforme a lo siguiente:

I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

- II. En materia penal, la suplencia operará aún ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo.
- III. En materia agraria, conforme a lo dispuesto en el artículo 227 de esta ley.
- IV. En materia laboral, la suplencia sólo se aplicará en favor del trabajador.
- V. En favor de los menores de edad o incapaces.
- VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa.”

Ahora bien, el dispositivo legal que se cita literalmente en el párrafo anterior no ha sufrido modificaciones substanciales hasta la fecha, sin embargo ha sido objeto de estudio e interpretación por parte de los tratadistas y de los tribunales del Poder Judicial Federal, generando una rica producción jurídica que redundaba en beneficio de los quejosos, de la administración de justicia y de la sociedad misma.

Dentro de las aportaciones hechas por los estudiosos de la materia, tenemos la relativa a la naturaleza jurídica de la multicitada institución, y encontramos tesis de autores que la consideran como un fenómeno de carácter proteccionista y antiformalista en beneficio de los desposeídos y desprotegidos²³⁹; otros la catalogan como una consecuencia legal que se presenta cuando por error o ignorancia los particulares no hacen valer violaciones que lesionan sus derechos; y otros más la conciben como una excepción al principio de estricto derecho que priva en nuestro sistema jurídico²⁴⁰.

Participamos del último de los criterios mencionados y consideramos que coexiste con la primera de las tesis que se cita en el párrafo inmediato anterior, en la inteligencia de que a esta salvedad del principio de estricto

²³⁹ Castro, Juventino V.; *op. cit.*, pp. 59 y 116.

²⁴⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio; “*El Juicio de Amparo*”, *op. cit.*, pág. 302.

derecho no puede acogerse la autoridad para su propio beneficio en la queja o recurso que promueva en materia de amparo, porque la naturaleza de dicha figura no lo permite.

Por otro lado, es pertinente señalar cuál es la acepción de las palabras suplencia y deficiencia, para posteriormente proporcionar un concepto de la institución jurídica que nos ocupa, lo más aproximado posible a la realidad.

El vocablo suplencia es, según el Diccionario de la Lengua Española, la acción y efecto de suplir, completando lo que falta en una cosa o remediando la carencia de algo, mientras que la deficiencia conforme al mismo Diccionario de la Real Academia Española es un defecto o imperfección, o bien, la escasez o falta de algo.

Así, con la suplencia de una deficiencia se viene a colmar una carencia, remediar un defecto o imperfección, o a cubrir o satisfacer la falta de algo.

Hecha esta precisión, resulta prudente mencionar lo que estudiosos de la materia han expresado sobre lo que debe entenderse por la figura jurídica que aquí se analiza, como el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, quien nos dice al respecto lo que se transcribe a continuación:

“... suplir la deficiencia de la queja implica no ceñirse a los conceptos de violación expuestos en la demanda de amparo, sino que, para conceder al quejoso la protección federal, el órgano de control puede hacer valer oficiosamente cualquier aspecto inconstitucional de los actos reclamados.”²⁴¹

Como puede observarse, esta institución jurídica es una verdadera excepción al principio de estricto derecho que rige el juicio de garantías, la cual opera de conformidad con lo que establece la fracción II del artículo

²⁴¹ *Ibidem*, pág. 300.

107 de nuestra Carta Magna, esto es, de manera obligatoria y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política Federal.

Así las cosas, tenemos que la Ley de Amparo, en su artículo 76 bis, *reglamenta la suplencia de la queja deficiente*, expresando en su fracción I que los juzgadores de amparo están obligados a aplicar esta figura jurídica en cualquier materia, cuando el acto reclamado se sustente en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; por lo que, con ello se mantiene incólume la supremacía constitucional consagrada en el artículo 133 de nuestra Ley Fundamental, imponiendo a los órganos jurisdiccionales en materia de amparo un deber de proceder atendiendo dichos lineamientos, toda vez que sería inconcebible que por una aberrante formulación de la demanda de amparo se afecte al agraviado con una ley que ha sido expedida en contravención de la Constitución Política General de la República.

Por su parte, la fracción II del artículo 76 bis de la Ley de Amparo *consagra la multicitada institución de la suplencia en materia penal*, en favor del procesado, aunque no se hubiesen formulado conceptos de violación en la queja, o agravios en los recursos en amparo, lo cual obedece a que se pretenden proteger de la mejor manera posible los intereses y valores humanos más preciados, de modo que ningún acto inconstitucional llegue a afectarlos, independientemente de que se hubieran expresado o no conceptos de violación o agravios por el quejoso o recurrente en amparo, respectivamente.

La fracción III del numeral 76 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Carta Magna, establece la obligación de la suplencia en materia agraria, atento a lo previsto en el artículo 227 de la Ley de Amparo, que dispone lo siguiente:

“Art. 227. Deberá suplirse la deficiencia de la queja y la de exposiciones, comparecencias y alegatos, en los juicios de amparo en que sean parte como quejosos o como terceros, las entidades o individuos que menciona el artículo 212; así como en los recursos que los mismos interpongan con motivo de dichos juicios.”

Ciertamente, el numeral 212 de la Ley de Amparo hace alusión a los núcleos de población ejidal o comunal, a los ejidatarios, a los ejidos, a los comuneros y a quienes pertenezcan a la clase campesina; por lo que, de acuerdo con el diverso 227 del mismo ordenamiento invocado, a todas y cada una de dichas personas jurídicas alcanza la extensión protectora de la institución que se analiza.

Cabe mencionar que los lineamientos del amparo social agrario se encuentran concentrados en el Libro Segundo de la Ley de Amparo, por decreto legislativo del día 20 de marzo de 1976, al considerarse especialmente importante la protección que debe darse a los derechos individuales y colectivos de carácter agrario, destacando que en los amparos en esta materia el juzgador deberá recabar de oficio todas las pruebas que puedan beneficiar a las personas antes precisadas, resolviendo sobre la inconstitucionalidad de los actos reclamados, tal como se haya probado, aun cuando sean distintos de los señalados en la demanda, según lo dispone el artículo 225 de la propia Ley de Amparo.

Pasando a otro punto, la fracción IV del artículo 76 bis, de la consabida ley reglamentaria, establece la obligación supletiva en los

amparos en materia de trabajo, única y exclusivamente en favor del trabajador, porque las normas constitucionales contenidas en el artículo 123 de nuestra Carta Magna son fundamentalmente tutelares de los derechos de la clase trabajadora que en la mayoría de los casos no está en condiciones de defenderse adecuadamente, por ignorancia de rigorismos técnicos y por la carencia de recursos económicos para contratar los servicios profesionales especializados de un buen abogado litigante.

Por otra parte, la fracción V del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, cuyo contenido fue igual al del último párrafo del numeral 76 de ese mismo ordenamiento, el cual por decreto de 28 de mayo de 1976 dispuso la obligatoriedad de la suplencia de la queja deficiente en favor de los menores de edad o incapaces, cuando ellos sean los agraviados, brinda una completa protección precisamente a este tipo de personas, en toda clase de juicios de amparo y con independencia de la materia sobre la que versen, tal y como lo expresa el Dr. Burgoa Orihuela, en los términos siguientes:

“Prima facie se ocurre pensar, en aras del principio que enseña que ‘donde la ley no distingue no se debe distinguir’, que dichos tipos de suplencia son operantes en cualquier juicio de amparo en que los mencionados sujetos sean quejosos o recurrentes, independientemente de la materia sobre la que verse dicho juicio y de la índole de los actos de autoridad impugnados. Tal ocurrencia se adecua al espíritu que anima las reformas legales a que hemos hecho referencia, pues la motivación de las mismas revela el propósito de preservar, en todo caso, cualesquiera derechos de los menores de edad y de los incapaces.”²⁴²

Lo antes transcrito nos permite colegir que no sólo se pensó en proteger los derechos de familia de los sujetos con minoría de edad en los amparos, sino en todos aquellos juicios de garantías en los que los menores

²⁴² *Ibidem*, pp. 308 y 309.

de edad o los incapaces tengan el carácter de parte, independientemente de la naturaleza de los derechos que hayan sido cuestionados.

Por último, habremos de referirnos a la fracción VI del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, que prevé que para las otras materias distintas de la penal, agraria y laboral deberá suplirse la queja deficiente “cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa.”

La doctrina ha señalado que la fracción VI del numeral en comento opera en los juicios de amparo civiles y administrativos, pues las fracciones precedentes del susodicho artículo 76 bis no contemplan esas materias; sin embargo, hay áreas del derecho diferentes y autónomas que no quedan subsumidas en estas dos últimas ramas, por lo que resulta más apropiado hablar de que la fracción VI del dispositivo legal que se analiza se refiere a las demás materias que no se contemplaron en las fracciones II a V del artículo 76 bis de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Carta Magna.

5.3.1. La suplencia de la queja deficiente en materia fiscal federal.

La institución jurídica que aquí se examina, ha ido apoderándose, en forma paulatina y consistente, de lo que antaño era regido por el principio de estricto derecho, pues antes del mes de mayo de 1951, en que entró en vigor la reforma a la fracción II del artículo 107 constitucional, el juzgador de amparo no podía suplir la deficiencia de la queja cuando el acto reclamado se sustentaba en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de nuestro más Alto Tribunal.

Ciertamente, en el propio mes de mayo de 1951, también entró en vigor la reforma hecha al artículo 76 de la Ley de Amparo, en donde se estableció dicha norma, que ahora se consagra en la fracción I del artículo 76 bis de este mismo ordenamiento legal desde 1986, que actualmente reza así:

“Art. 76 bis.- Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforme a lo siguiente:

I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.”

Desde luego, la fracción precitada se aplica en materia de amparo fiscal, como en todas las materias, cuando existe un acto reclamado que se apoya en alguna ley que fue declarada inconstitucional por la jurisprudencia emitida por nuestro más alto tribunal, lo cual es a todas luces congruente con la supremacía constitucional que consagra el artículo 133 de la Constitución Política General de la República.

La disposición en comento, en sí misma no condiciona ni exige la satisfacción de requisito alguno por parte del agraviado, para que opere la obligación de suplir la queja deficiente, es más, ni siquiera se precisa de la existencia de algún concepto de violación que repute inconstitucional la ley en que se sustenta el acto de autoridad, ni tampoco se requiere que la ley en que se basó la autoridad para actuar como lo hizo sea señalada como acto reclamado y menos aun que se precisen como autoridades responsables aquellas que intervinieron en su emisión.

En efecto, lo anterior se colige no sólo de la literalidad del dispositivo legal que se comenta, sino también del espíritu que anima a dicha

disposición y de la liberalidad que caracteriza al juicio de garantías, que al evolucionar ha ido rompiendo las ataduras que le ha impuesto el principio de estricto derecho; de ahí que, en dichos casos, resulta contrario a toda lógica y al Derecho mismo exigirle al agraviado que la demanda de amparo que interpuso cubra todos los tecnicismos jurídicos o rigorismos formales, para que no se le aplique una ley violatoria de la Carta Magna, o más aun, para poder hacer efectiva la supremacía de la Ley Fundamental de nuestro país.

Por ende, la interpretación que se ha hecho de la fracción I del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, en párrafos precedentes, es acorde con lo expresado en la iniciativa presidencial y el dictamen respectivo de la Cámara de Diputados, al tenor del criterio que se reproduce literalmente a continuación:

“SUPLENCIA DE LA QUEJA. SU ALCANCE CUANDO EL ACTO RECLAMADO SE FUNDA EN LEYES DECLARADAS INCONSTITUCIONALES.- De la interpretación gramatical, teleológica y de la orientación de la doctrina más autorizada, se advierte que el artículo 76 bis, fracción I, de la Ley de Amparo, tiene tal amplitud, que obliga a los órganos jurisdiccionales a suplir la queja deficiente y conceder el amparo, mediante la aplicación de la jurisprudencia obligatoria respectiva, aun en los casos en que la parte quejosa no exprese conceptos de violación sobre la inconstitucionalidad de la ley, no invoque ésta como acto reclamado, ni señale como autoridades responsables a las que intervinieron en el proceso legislativo correspondiente. Así, conforme al texto de la norma, el primer elemento del supuesto contemplado consiste únicamente en que el acto reclamado esté fundado en una ley declarada inconstitucional por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, mas no que también deba reclamarse la ley, de modo que si no hay elementos de los que se desprenda tal exigencia, no se deba disponer su satisfacción, porque esto significaría ir más allá del contenido de la ley. El propósito del Constituyente Permanente con la expedición de la norma en comento, fue dar un paso más hacia el perfeccionamiento del juicio de amparo, para despojarlo de tecnicismos y hacerlo más accesible y eficaz en beneficio de los gobernados afectados o amenazados en sus derechos fundamentales, lo que se advierte en las referencias hechas sobre el tema en la iniciativa presidencial y en el dictamen emitido por las comisiones respectivas

de la Cámara de Diputados, ambos del proceso legislativo de la primera reforma hecha al artículo 107 constitucional, referencias que patentizan que una interpretación restrictiva se alejaría mucho de la satisfacción de los propósitos generosos manifestados por el legislador. Finalmente, existe una inclinación de la doctrina más autorizada hacia la tesis que se expone.²⁴³

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 24/96.- Rubén Porras Rugerio.- 25 de enero de 1996.- Unanimidad de votos.- Ponente: Leonel Castillo González.- Secretario: Efraín Cázares López.

Con mayor razón, los argumentos expresados con anterioridad tienen plena aplicación cuando los actos reclamados se apoyan en un reglamento que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado inconstitucional, máxime que se trata de un ordenamiento que no fue expedido por el Poder Legislativo, sino por una autoridad administrativa, y aunque desde el punto de vista material un reglamento sea un acto legislativo, formalmente es jerárquicamente inferior a una ley.

Lo anterior se corrobora con el criterio de jurisprudencia, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se cita enseguida:

“SUPLENCIA DE LA QUEJA. PROCEDE RESPECTO DE REGLAMENTOS DECLARADOS INCONSTITUCIONALES POR LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, CON FUNDAMENTO EN LA FRACCION I DEL ARTICULO 76 BIS DE LA LEY DE AMPARO. Si bien la fracción I del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, impone expresamente al juzgador el deber de suplir la queja deficiente tratándose de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, tal disposición debe entenderse igualmente aplicable para el caso de los reglamentos; ello, por ser éstos en su aspecto material, actos de naturaleza legislativa, al quedar integrados por normas de carácter general, impersonal y abstracto.”²⁴⁴

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el miércoles trece de mayo en curso, por unanimidad de veinte votos de los señores ministros, aprobó, con

²⁴³ Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, Volumen III, Segunda Parte, pag. 1027.

²⁴⁴ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, Octava Época, Tomo: 53, Mayo de 1992, Tesis: P. XLIII/92, pág. 24.

el número XLIII/92, la tesis que antecede y determinó que las votaciones son idóneas para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a catorce de mayo de mil novecientos noventa y dos.

Con ello, se corrobora que la suplencia de la queja deficiente opera de manera obligatoria cuando el acto reclamado se sustenta en una ley o en un reglamento declarados inconstitucionales por la jurisprudencia de nuestro más Alto Tribunal, aunque éstos no hayan sido reclamados en amparo, abandonándose con ello las ideas que se hicieron consistir en tener por consentida una ley por falta de impugnación o en que las autoridades responsables de una ley o un reglamento no eran oídas en juicio, puesto que al ser escuchadas en cada uno de los juicios de amparo que dieron lugar al nacimiento de la jurisprudencia, es indudable que no sufrieron privación alguna.

En otro orden de ideas, el artículo 76 bis, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, que también tiene aplicación en materia de amparo fiscal y que empezó a regir el 4 de junio de 1986, ha sido objeto de estudio por numerosos tratadistas y ha redundado en una prolífica producción de criterios de los tribunales de amparo, que han impreso una mayor dinámica a su interpretación, acorde con la realidad en que vivimos.

Para dilucidar con mayor precisión los diversos planteamientos hechos en torno a esta última fracción del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, se procede a transcribir la misma, enseguida:

“Art. 76 bis.- Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforme a lo siguiente:

VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa.”

No obstante que la redacción del dispositivo legal precitado no es la más apropiada, las palabras empleadas por el legislador son las mismas que fueron utilizadas históricamente desde la Constitución de 1917, en su artículo 107, fracción II, y comenzaron a usarse cuando era potestativa la suplencia de la queja deficiente en los amparos penales directos, hasta llegar ahora a la suplencia incluso ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios.

En forma sistemática, la figura de la suplencia de la queja deficiente, en las diferentes materias del amparo, ha iniciado una profunda transformación con las violaciones de la ley que afectan las defensas del amparista, como lo apunta el Lic. Humberto Suárez Camacho:

“Las primeras enmiendas a la Constitución que establecieron la suplencia de la queja en los juicios penales y laborales a favor del trabajador, en la época en que comenzaba a expandirse dicha institución proteccionista, utilizaban la hipótesis del actual artículo 76 bis, fracción VI de la Ley de Amparo. En efecto, en aras de proteger a la parte débil del procedimiento, se instituyó la suplencia de la queja ante la violación de la ley que produjera un estado de indefensión del reo o del obrero.”²⁴⁵

La fracción VI del artículo 76 bis de la Ley de Amparo condiciona su aplicación a la presencia de ciertos elementos, como el relativo a que se advierta por parte del juzgador de amparo una violación de normas jurídicas, siendo que, la expresión “advierta”, por sí misma y como parte del supuesto normativo, crea situaciones contingentes, pues habrá quienes adviertan alguna violación y otros que no logren advertirla, bien sea porque

²⁴⁵ Suárez Camacho, Humberto; *op. cit.*, pág. 84.

no hayan examinado el caso con sumo cuidado o porque sus conocimientos al respecto no lo permitan, o quizá por otras causas que sólo ellos conozcan.

Con esto, a lo que se alude es a que el mencionado presupuesto contenido en la norma es en sí mismo subjetivo e inconsistente, puesto que aparte de no constituir una condición objetiva a la que se tenga que sujetar el órgano de control constitucional, resulta imposible penetrar en el pensamiento del juzgador para conocer a ciencia cierta si se percató o no de una violación.

Indudablemente, se requiere de juzgadores expertos en materia de amparo, que tengan criterio jurídico y ética profesional para conocer y resolver los asuntos que hayan sido sometidos ante ellos, pues sólo así llegarán a advertir una violación cuando ésta exista.

Otro de los elementos que involucra esta disposición legal y que nos interesa destacar es el que se relaciona con las expresiones “una violación manifiesta de la ley”, en razón de que la palabra “manifiesta”, de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, significa: descubierta, patente o clara; *ergo*, esa cualidad es la que da un sentido singular a la expresión que acompaña, puesto califica a la violación con las características ya anotadas.

Así, se adiciona otro elemento subjetivo, pues lo que para algunos es manifiesto, para otros no lo es, y si la violación a la que se refiere ese precepto tiene que reunir este rasgo, entonces resulta ser un requisito adicional que el órgano de control debe satisfacer, lo cual, además de aberrante, representaría un obstáculo para el juzgador de amparo.

Afortunadamente, han sido superados los criterios que fueron emitidos con tanto rigor gramatical acerca de los elementos antes comentados, como el siguiente:

“SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN LAS MATERIAS CIVIL Y ADMINISTRATIVA. PROCEDE ÚNICAMENTE ANTE UNA VIOLACIÓN MANIFIESTA DE LA LEY.- Para efectos de la suplencia de la queja deficiente, prevista en la fracción VI del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, que se refiere implícitamente a las materias civil y administrativa, debe establecerse que sólo procede ante una violación manifiesta de la ley, que es la que se advierte en forma clara y patente, que resulta obvia, que es innegable e indiscutible, y cuya existencia no puede derivarse de una serie de razonamientos y planteamientos cuestionables.”²⁴⁶

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 2608/87. Gustavo A. Hernández Contreras. 20 de septiembre de 1989. Unanimidad de veinte votos.

Tesis LV/89 aprobada por el Tribunal en Pleno en sesión privada de 21 de noviembre de 1989. Unanimidad de diecisiete votos, México, Distrito Federal a 23 de noviembre de 1989.

Las críticas vertidas en torno a la locución “violación manifiesta de la ley” han sido muchas, pero sólo citaremos la que realiza el Lic. Suárez Camacho, en los términos siguientes:

“... como la magnitud del bien jurídico que busca tutelar la suplencia de la queja es mayúscula, es intrascendente revestir con el adjetivo de ‘manifiesta’ a la intensidad de la violación legal... por lo que consideramos inútil el criterio esgrimido por la Corte en este sentido, pues depende exclusivamente de la agudeza del juzgador el determinar cuándo una violación reviste el carácter de manifiesta.”²⁴⁷

Actualmente, basta con que el órgano de control constitucional detecte la violación, para que exista la obligación de suplir la queja deficiente a cargo del juzgador de amparo, sin mayores requisitos que el

²⁴⁶ Semanario Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Octava Época, Primera Parte, Pleno, Tomo IV, Tesis LV/89, pág. 123.

²⁴⁷ Suárez Camacho, Humberto; *op. cit.*, pág. 87.

consistente en que dicha violación haya dejado sin defensa al quejoso o al recurrente en materia de amparo.

Además, no está a discusión si la violación tiene que ser evidente, sino más bien si las únicas violaciones a la ley que pueden provocar indefensión en perjuicio de un quejoso o de un particular recurrente son las de carácter procesal o si también pueden ocasionar indefensión al administrado las leyes que violan en forma manifiesta la Constitución Política Federal.

Sobre el particular, encontramos el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia que se cita a continuación:

“SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN AMPARO CONTRA LEYES CIVILES Y ADMINISTRATIVAS. PROCEDE CUANDO EL PRECEPTO RECLAMADO SEA MANIFIESTAMENTE VIOLATORIO DE UN DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL, PRODUCIENDO INDEFENSIÓN AL PARTICULAR. De conformidad con la fracción VI del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, procede la suplencia de la queja en las materias civiles y administrativa cuando se advierta que ha habido en contra del agraviado o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa. Toda ley tiene la presunción de constitucionalidad que es preciso desvirtuar; sin embargo, puede afirmarse que en una ley se incurre en violación manifiesta de la Carta Magna, tanto de sus normas procedimentales como sustantivas, no sólo cuando la Suprema Corte, en jurisprudencia, la haya definido como inconstitucional, supuesto en el cual procedería la suplencia de la deficiencia de la queja conforme con la fracción I del numeral antes citado, sino también cuando el dispositivo reclamado resulte en sí mismo manifiestamente violatorio de un precepto constitucional, produciendo indefensión al particular.”²⁴⁸

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 2608/87. Gustavo A. Hernández Contreras. 20 de septiembre de 1989. Unanimidad de veinte votos.

Tesis LXV/89 aprobada por el Tribunal en Pleno en Sesión Privada celebrada el jueves veintitrés de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve. Unanimidad de dieciocho votos. México, Distrito Federal a treinta de noviembre de 1989.

²⁴⁸ Semanario Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Parte, Pleno, Octava Época, Tomo IV, Tesis LXV/89, pág. 121.

Igualmente, la Tercera Sala de nuestro más Alto Tribunal sostuvo otro criterio cuyo contenido es esencialmente igual al anterior, sólo que se refiere a preceptos reclamados de Reglamentos Administrativos y cuyo rubro es el siguiente:

“SUPLENCIA DE LA QUEJA EN AMPARO CONTRA REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. PROCEDE CUANDO EL PRECEPTO RECLAMADO SEA MANIFIESTAMENTE VIOLATORIO DE UN DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL, PRODUCIENDO INDEFENSION AL PARTICULAR.”²⁴⁹

Amparo en revisión 176/93. Irene Reyes León. 14 de junio de 1993. Mayoría de tres votos de los Ministros Luis Fernández Doblado, Mariano Azuela Güitrón y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. El Ministro Fernández Doblado integró Sala por acuerdo del Pleno. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ethel Lizette del C. Rodríguez Arcovedo.

No debemos perder de vista que las violaciones que dejan en estado de indefensión son aquellas frente a las que el quejoso o particular recurrente ya no tiene la posibilidad de defenderse, de conformidad con los razonamientos contenidos en diversos criterios como el de la jurisprudencia emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que se transcribe enseguida:

“SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA CONFORME AL ARTICULO 76 BIS, FRACCION VI, DE LA LEY DE AMPARO. INTERPRETACION DE LA EXIGENCIA CONSISTENTE EN QUE LA VIOLACION MANIFIESTA HAYA DEJADO SIN DEFENSA AL QUEJOSO O PARTICULAR RECURRENTE. El artículo 76 bis, fracción VI, de la Ley de Amparo señala lo siguiente: "Artículo 76 bis. Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforme a lo siguiente: VI. En otras materias, cuando se advierte que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa". De este precepto se desprende que la exigencia en él consignada en el sentido que para suplir la deficiencia de la queja cuando se advierta que ha habido una

²⁴⁹ Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tercera Sala, Tomo XII Septiembre, Tesis 3a. XLV/93, pág. 35.

violación manifiesta de la ley, precisa que tal violación haya dejado sin defensa a la parte quejosa o al particular recurrente; no es el caso de interpretar esta última hipótesis en forma rigorista, como lo sería el que no haya podido defenderse el solicitante del amparo antes de acudir al juicio de garantías, sino que una interpretación correcta de esa expresión, atento al principio teleológico que rige la suplencia, debe ser en el sentido que, ante la violación cometida en su perjuicio, ya no puede defenderse de ella. Por consiguiente, si el juzgador al dictar la sentencia respecto de un asunto sometido a su consideración descubre una violación manifiesta de la ley en perjuicio de la parte quejosa o del particular recurrente de la cual ya no pueda defenderse, debe otorgarle el amparo por esa violación en concreto, no obstante que en su demanda de garantías o en su recurso, según el caso, nada haya argumentado. Una interpretación rigorista del precepto contravendría los postulados esenciales del juicio constitucional como institución protectora de las garantías individuales, ya que, sería contrario a su esencia que el juzgador aun advirtiendo que se ha cometido una violación manifiesta de la ley en perjuicio del quejoso o del particular recurrente, que sólo por ignorancia no se ha combatido, se encuentra impedido para formular un análisis de la constitucionalidad del acto reclamado y otorgar el amparo.²⁵⁰

Amparo directo 873/92. Ramiro Sánchez Romero. 14 de mayo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretaria: María Antonieta Torpey Cervantes.

Amparo en revisión 1693/93. Comisariado Ejidal de San Nicolás Totolapan. 9 de septiembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Amparo en revisión 1783/93. Ricardo Ramón Lanz Muñoz y otro. 30 de septiembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Amparo en revisión 143/94. Mudanzas Gou, S.A. de C.V. 3 de febrero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Amparo en revisión 123/94. Pedro Suárez Jiménez. 9 de febrero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

5.3.2. Propuestas de modificación a la figura de la suplencia de la queja deficiente.

Hemos apuntado algunas de las características más representativas de la institución jurídica cuyo estudio nos ocupa, por lo que ahora se procederá

²⁵⁰ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, Tomo 86, Febrero de 1995, Tesis I.3o.A. J/49, pág. 15.

a hacer el planteamiento de las propuestas que a nuestro juicio harán que opere con plenitud la generosa figura jurídica que constituye una excepción al principio de estricto derecho.

Ciertamente, en materia de amparo fiscal, en tratándose de la fracción VI del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, existe una creciente inclinación por apoyar la suplencia de la queja deficiente, no sólo cuando los conceptos de violación o los agravios hayan sido mal formulados en la demanda de garantías o en los recursos, respectivamente, sino también cuando no se hayan hecho valer sobre dichas cuestiones o más aun ante la ausencia de conceptos de violación o agravios, porque no se hayan esgrimido o porque no puedan ser considerados técnica y jurídicamente como conceptos de violación o de agravio, siempre y cuando sea procedente el juicio o recurso.

Sirve de apoyo a lo antes señalado el criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que se transcribe a continuación:

“SUPLENCIA DE LA QUEJA, ALCANCE DE LA. Aun en la hipótesis de que la quejosa no haya formulado concepto de violación alguno en contra del acto reclamado, el juez de Distrito, en acatamiento a la fracción VI, del artículo 76 bis, de la Ley de Amparo, debe pronunciarse en cuanto a la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado y, en caso de encontrar una violación manifiesta en contra de la quejosa que la hubiese dejado en estado de indefensión, concederle el amparo a la luz de los conceptos de violación suplidos por el a quo, o en su defecto, negarle la protección constitucional solicitada, pero de ninguna manera sobreseer por sustituirse la causal de improcedencia prevista en la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de la Materia, en relación con el diverso 16, fracción IV, del mismo ordenamiento.”²⁵¹

PRECEDENTES:

²⁵¹ Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Segunda Parte-2, Octava Época, Tomo III, Pág. 797.

Amparo en revisión 2002/88. Kali Farma, S.A. de C.V. 16 de febrero de 1989.
Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Amado Yáñez. Secretaria: Alejandra de León González.

De conformidad con lo expuesto en párrafos precedentes, si el juzgador de amparo está ante la presencia de una violación respecto de la cual el quejoso o particular recurrente ha quedado en estado de indefensión, tiene la obligación de suplir la deficiencia de la queja, aunque este último no se hubiese dado cuenta de que lo dejaron sin defensa alguna, o aunque en su queja o recurso en amparo ni siquiera haya expresado conceptos de violación o agravios.

Ante tal situación, sería improcedente decretar el sobreseimiento del juicio y el órgano de control constitucional tendría que entrar al estudio de los actos reclamados, en la inteligencia de que sólo procedería la negativa del amparo en el evento de que no existiera una violación manifiesta de la ley en perjuicio del quejoso o del recurrente.

En este orden de ideas, cualquier violación de la ley que hubiese dejado sin defensa al quejoso, o al recurrente, obligaría al juzgador de amparo a que supliera la deficiencia de la queja, como ocurriría en el caso de que se conculcara alguna de las formalidades esenciales del procedimiento y se violaran con ello las garantías de audiencia y seguridad jurídica tuteladas por los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental de nuestro país, tal y como lo expresa el criterio emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que se cita enseguida:

“QUEJA, SUPLENCIA DE LA, EN MATERIA ADMINISTRATIVA. VIOLACION MANIFIESTA A LAS NORMAS QUE ESTABLECEN PARA LA EMISION DE LA SENTENCIA. En los términos del artículo 76 bis,

fracción VI, de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, el juzgador de amparo debe suplir la deficiencia de la queja "en otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa", aludiendo, por exclusión, a la materia administrativa, entre otras. Ahora bien, se está en presencia de una violación manifiesta de la ley cuando los tribunales administrativos dictan sus resoluciones sin apearse a las formalidades establecidas por las leyes para tal efecto, ya que la transgresión de que se trata se evidencia con toda claridad sin que sea necesario examinar el fondo de la controversia constitucional. En estas condiciones, si la sala del conocimiento se aparta de las reglas establecidas para el dictado de sus fallos, con perjuicio de la parte quejosa, comete una violación manifiesta de la ley que la deja *sin defensa*, razón por la cual, es el caso de que el juzgador supla la deficiencia de sus planteamientos, porque se surte la hipótesis establecida en el artículo 76 Bis, fracción VI de la Ley de Amparo."²⁵²

PRECEDENTES:

Amparo directo 1613/89. El David, S.A. 4 de octubre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Guadalupe Saucedo Zavala.

Como puede observarse, toda transgresión a las formalidades esenciales del procedimiento se traduce en una violación manifiesta de la ley que deja sin defensa al peticionario de garantías, destacándose que, de acuerdo con los criterios de los tribunales, las formalidades esenciales, a que hemos hecho alusión, son parte de la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución, que, *grosso modo*, considera aspectos de forma y de fondo, o sea, evitando que se deje sin defensa al afectado por algún acto de autoridad.

Así, las formalidades esenciales del procedimiento se erigen como las condiciones o circunstancias jurídicas que necesariamente deben observarse en todo procedimiento, a fin de que el gobernado esté en aptitud de

²⁵² Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Segunda Parte-1, Tribunales Colegiados de Circuito Fuente, Tomo: IV, pág. 436.

defenderse y de aportar los elementos probatorios que estén a su alcance, para lograr la salvaguarda de sus derechos.

Tales formalidades esenciales, dan la posibilidad de realizar oportunamente todos los actos tendientes a demostrar los hechos constitutivos de su acción o de sus excepciones y defensas, en forma equilibrada y dentro de la fase o etapa correspondiente del procedimiento jurisdiccional, evitando que quede en estado de indefensión.

El Pleno de nuestro más Alto Tribunal se pronunció sobre este tópico, al emitir la tesis de jurisprudencia 47/1995 (9a.), el 23 de noviembre de 1995, que reza así:

“FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga “se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento”. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.”²⁵³

PRECEDENTES:

Amparo directo en revisión 2961/90. Ópticas Devlyn del Norte, S.A. 12 de marzo de 1992. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Mariano Azuela Gutiérrez. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1080/91. Guillermo Cota López. 4 de marzo de 1993. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

²⁵³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, Tomo II, Diciembre de 1995, Tesis P./J. 47/95, pág. 133.

Amparo directo en revisión 5113/90. Héctor Salgado Aguilera. 8 de septiembre de 1994. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

Amparo directo en revisión 933/94. Blit, S.A. 20 de marzo de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1694/94. María Eugenia Espinosa Mora. 10 de abril de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

En esa virtud, cualquier violación a las formalidades esenciales del procedimiento que agravie al particular quejoso o recurrente, obligaría al juzgador de amparo a suplir la queja deficiente, sin necesidad de entrar al estudio del fondo del asunto, pues sólo tendría que hacer esto último para poder conocer si le asiste o no el derecho que hubiese sido deducido en juicio.

Asimismo, existe una creciente tendencia a circunscribir, dentro del supuesto normativo previsto en la fracción VI del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, las violaciones a cualesquiera de las garantías constitucionales del administrado, acorde con lo expresado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el criterio siguiente:

“QUEJA, SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA. La suplencia de la queja deficiente no sólo es procedente cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales, sino también, cuando las autoridades responsables cometen una violación evidente a las garantías individuales, como lo es la falta de fundamentación y motivación en el acto reclamado que estudió la a quo. En efecto, entre las garantías individuales de que goza el gobernado se cuenta con la de legalidad que obliga a las autoridades a fundar y motivar sus actos de molestia, prevista en el artículo 16 de la Constitución Federal, para que tales actos sean acordes con ésta; por lo que la ausencia de ellos es una violación manifiesta a dicho precepto constitucional, en perjuicio del gobernado. De modo que aun cuando el quejoso no se duela de la violación a la

garantía a que se alude, el juez, de oficio, está obligado a estudiar si el acto reclamado cumple con ese aspecto, para el beneficio del quejoso.”²⁵⁴

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 1598/87. Jesús Héctor Vega Vieytez. 21 de enero de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: José Méndez Calderón. Secretario: José Luis Sierra López.

La tesis que antecede es digna de encomio, en tanto que precisa que el juzgador de amparo analice de oficio si en la especie el acto reclamado respeta las garantías constitucionales de los gobernados; sin embargo, al referirse a una violación manifiesta de garantías, da lugar a diversas interpretaciones, pudiendo ser evitadas si se desterrara el uso de expresiones que califiquen el tipo de violaciones cuya presencia se requiere para que opere la figura de la suplencia.

En efecto, es necesario que el legislador establezca supuestos objetivos en las normas jurídicas, en la medida de lo posible, y que los tribunales utilicen vocablos cuya significación no sea ambigua al emitir sus criterios, para que la interpretación de las disposiciones jurídicas sea más acorde con la realidad.

Esto, viene a colación por lo que se ha expresado con antelación acerca de la fracción VI del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, en la que se contiene el término “advierta” que es, en sí mismo, subjetivo, y que puede dar lugar a diversas interpretaciones.

A modo de ejemplo, encontramos que la expresión “advierta” se ha llevado a extremos como el que aparece contenido en el criterio emitido por nuestro más Alto Tribunal que dice así:

²⁵⁴ Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Segunda Parte-2 Octava Época, Tomo I, pág. 569.

“AGRAVIOS, SUPLENCIA DE LOS. IMPROCEDENCIA. Si bien es cierto que el artículo 364 del Código Federal de Procedimientos Penales faculta al tribunal de apelación para suplir la deficiencia en la expresión de los agravios, cuando el recurrente es el procesado o su defensor, sin embargo tal facultad sólo puede ser ejercitada cuando se advierte la deficiencia de que adolece dicha expresión de agravios; pero si la responsable en la resolución impugnada manifiesta que no había deficiencia que suplir, es incuestionable que no advirtió alguna, por lo que no puede reprochársele el hecho de no haberla suplido; máxime y además si no se trata de deficiencia absoluta, al haber expresado el defensor de oficio los agravios que consideró causaba a su defenso la sentencia apelada.”²⁵⁵

PRECEDENTES:

Amparo directo 1713/75. Mario Ayala Villarreal. 20 de octubre de 1975. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Mario G. Rebolledo F. Secretario: Salvador Ramos Sosa.

En la publicación original de esta tesis aparece la leyenda: “Véase: Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975, Tesis No. 15, Segunda Parte, Pág. 44 y sus relacionadas.”

No obstante que la tesis anterior es aberrante, se reduciría un alto porcentaje de error si se substituyera la palabra criticada por otra u otras que no encierren subjetivismo, de tal forma que si en la fracción VI del artículo 76 bis de la Ley de Amparo se quitaran las expresiones “se advierta que ha habido” y en su lugar se coloca el vocablo “exista”, disminuirá la posibilidad de caer en el error.

Algo semejante sucede con la palabra “manifiesta” que aparece en la propia fracción que aquí se comenta y que también ha dado lugar a una serie de interpretaciones que no tendrían cabida si se suprimiera la misma, para que los supuestos normativos previstos en la fracción VI del artículo 76 bis de la Ley de Amparo sean más claros y no descansen solamente en elementos subjetivos.

²⁵⁵ Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Segunda Parte, Primera Sala, Tomo 82, pág. 13.

Otra de las cuestiones que nos interesa elucidar, parte de la premisa de que el juicio de garantías tiene su razón de ser en la salvaguarda de los postulados constitucionales y no la finalidad de imponer formulismos y tecnicismos que dificulten el hacerlo valer, para solapar vejaciones a los derechos subjetivos públicos de las personas y convertir al Poder Judicial Federal en partícipe de las mismas; por ende, no tiene porque exigirse como requisito siquiera la formulación de conceptos de violación o agravios, tal y como lo expresa con atinencia el jurista Noé Castañón:

“... de sostenerse que la suplencia de la deficiencia de la queja sólo opera cuando existen conceptos de violación deficientes o mal planteados, además de desnaturalizar la esencia del principio [de la suplencia], conduciría al absurdo de obligar al quejoso a expresar argumentos deficientes o carentes de sentido, para satisfacer un anacrónico formulismo. En otras palabras, de llegarse a esa interpretación se estaría pidiendo a quien carece de capacidad o conocimientos jurídicos que haga planteamientos lógico-jurídicos para combatir en debida forma la violación que sufre, lo que se traduciría, metafóricamente, en pedirle peras al olmo.”²⁵⁶

Lo anterior nos conduce al planteamiento de una cuestión cardinal, si el problema del quejoso o del recurrente fue el de no expresar correctamente los conceptos de violación o los agravios, respectivamente, cómo es que se le exige que formule “lo que sea” con tal de que diga algo.

Es un verdadero contrasentido que se le pida al quejoso o recurrente que formule conceptos de violación o agravios defectuosos, o algo que se les parezca, para que el juzgador de amparo esté obligado a aplicar la suplencia de la queja deficiente, en razón de que el particular no pudo darse cuenta de violación alguna, pues de lo contrario la habría hecho valer en los razonamientos expuestos por él.

²⁵⁶ Castañón León, Noé; *op. cit.*, pág. 36.

Si precisamente lo que se pretende es que el gobernado no sufra alguna violación en sus derechos subjetivos públicos, una vez que ha promovido una demanda de garantías y ha podido superar las demás causales de improcedencia, porqué se le exige que exprese conceptos de violación o agravios deficientes para cubrir un formulismo fútil.

Recordemos que la figura jurídica de la suplencia tiene como prístino propósito el de atenuar las desigualdades procesales, así como también el de brindar protección al gobernado que se encuentra en desventaja frente a la otra parte, pero siempre evitando que se viole en perjuicio del particular alguna de sus garantías constitucionales, por un acto de autoridad; por lo que, si el tribunal de amparo conoce de la existencia de alguna violación a los derechos del administrado tutelados por la constitución, no tiene porqué ignorarla, aun cuando el quejoso o recurrente nada haya señalado respecto de la misma, puesto que ésta existe y nadie lo puede negar.

Además, al interponer su demanda de garantías o recurso en amparo, el quejoso o recurrente ha hecho patente su desacuerdo con el acto que le causa agravios y aunque no tenga la capacidad suficiente para demostrar su inconstitucionalidad, es imprescindible que el juzgador de amparo estudie con exhaustividad el asunto para que, después de examinar el acto reclamado y los demás elementos de juicio que le permitan formarse un criterio objetivo de la realidad, emita un fallo justo.

Es oportuno mencionar que, en materia de amparo laboral la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recientemente se cambió el rumbo de la jurisprudencia, por la resolución de fecha 2 de agosto de 1995 que recayó a la contradicción de tesis 51/94, entre el Segundo Tribunal Colegiado en

Materia de Trabajo del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, y que estableció que no es necesario formular conceptos de violación o agravios para que opere la suplencia en bien del trabajador, por lo que transcribimos el criterio que ahora rige y que reza así:

"SUPLENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA LABORAL A FAVOR DEL TRABAJADOR. OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA TOTAL DE CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. La Jurisprudencia 47/94 de la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que lleva por rubro: "SUPLENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA LABORAL TRATÁNDOSE DEL TRABAJADOR. CASO EN QUE NO OPERA", establece que para la operancia de la suplencia de la queja en materia laboral a favor del trabajador es necesario que se expresen conceptos de violación o agravios deficientes en relación con el tema del asunto a tratar, criterio que responde a una interpretación rigurosamente literal del artículo 76 bis de la Ley de Amparo para negar al amparo promovido por el trabajador el mismo tratamiento que la norma establece para el amparo penal, a través de comparar palabra a palabra la redacción de las fracciones II y IV de dicho numeral, cuando que la evolución legislativa y jurisprudencial de la suplencia de la queja en el juicio de garantías lleva a concluir que la diversa redacción de una y otra fracciones obedeció sencillamente a una cuestión de técnica jurídica para recoger y convertir en texto positivo la jurisprudencia reiterada tratándose del reo, lo que no se hizo en otras materias quizá por no existir una jurisprudencia tan clara y reiterada como aquella, pero de ello no se sigue que la intención del legislador haya sido la de establecer principios diferentes para uno y otro caso. Por ello, se estima que debe interrumpirse la jurisprudencia de referencia para determinar que la suplencia de la queja a favor del trabajador en la materia laboral opera aun ante la ausencia total de conceptos de violación o agravios, criterio que abandona las formalidades y tecnicismos contrarios a la administración de justicia para garantizar a los trabajadores el acceso real y efectivo a la Justicia Federal, considerando no sólo los valores cuya integridad y prevalencia pueden estar en juego en los juicios en que participan, que no son menos importantes que la vida y la libertad, pues conciernen a la subsistencia de los obreros y a los recursos que les hacen posible conservar la vida y vivir en libertad, sino también su posición debilitada y manifiestamente inferior a la que gozan los patrones."²⁵⁷

Tesis de Jurisprudencia 39/95. Aprobada por la Segunda Sala de este alto Tribunal, en sesión pública de dos de agosto de mil novecientos noventa y cinco, por cinco votos de los Ministros: Presidente: Juan Díaz Romero, Sergio

²⁵⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, Tomo II, septiembre de 1995, Tesis 2a./J. 39/95, pág. 333.

Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Genaro David Góngora Pimentel y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

Cabe mencionar que, en congruencia con lo hasta aquí plasmado, opera la suplencia de la queja deficiente incluso ante la ausencia total de conceptos de violación o de agravios y si no existe una causa de improcedencia: en cualquier materia cuando el acto reclamado se funda en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de nuestro más Alto Tribunal; en materia penal, a favor del procesado; en materia agraria, en beneficio de los núcleos de población ejidal o comunal, ejidatarios y comuneros o entidades de la clase campesina antes citadas que figuren como quejosos o terceros perjudicados; en materia laboral, única y exclusivamente a favor del trabajador²⁵⁸; en todas las materias, en favor de los menores de edad o incapaces; y en las demás materias que no han sido mencionadas o identificadas específicamente, cuando exista en contra del quejoso o recurrente una violación de la ley que lo haya dejado sin defensa.

Consecuentemente, en todas las materias del juicio de amparo se aplica la suplencia de la queja deficiente, por considerarse indispensable para proteger sectores sociales débiles frente al Estado, inclusive ante la omisión total de conceptos de violación o de agravios, lo cual significa que el juez de amparo cumple con la obligación de formular los razonamientos lógico-jurídicos que el particular no esgrimió como argumentos legales en los conceptos de violación de la queja o en los agravios del recurso.

²⁵⁸ *Vide*: lo sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia número 2a./J.42/97, por Contradicción de Tesis 61/96, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, septiembre de 1997, pág. 305.

En vista de lo anterior, es inconcuso que la litis en esta clase de juicios no se fija por las partes contendientes, sino por las autoridades responsables y el tribunal de amparo, con base en los elementos que este último tiene, de tal manera que la sentencia que en su oportunidad se dicte no puede adolecer de falta de congruencia por ese solo hecho, pues no sería incoherente o inconsistente al aplicar la ley o la jurisprudencia.

Aún más, si el juzgador de amparo suple íntegramente las argumentaciones jurídicas que no hizo valer el quejoso o recurrente, por mayoría de razón, necesita contar con las probanzas que fuesen imprescindibles para resolver la controversia, sin constreñirse a las rendidas ante la responsable, para emitir un fallo acorde con la realidad y el Derecho, sin que quede frustrada la verdadera administración de justicia que, lejos de criterios legalistas, no admite cortapisas.

Para ilustrar lo anterior, transcribimos los razonamientos hechos por el Dr. Burgoa, a propósito de las pruebas, enseguida:

“En efecto, si en materia penal el órgano de control puede suplir la falta de expresión de agravios... lógicamente puede no ceñirse a examinar sólo las pruebas que se rindieron ante la autoridad responsable, máxime si se atiende al principio que dice: ‘el que puede lo más puede lo menos’.”²⁵⁹

Agréguese todos los casos en materia agraria y de menores e incapaces que corroboran la no imposición de restricciones al juzgador de amparo, para llegar al conocimiento de la verdad con base en las pruebas que pueda allegarse, en beneficio de los grupos sociales desvalidos, así como la imperiosa necesidad de que se uniforme el régimen de la suplencia

²⁵⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio; “*El Juicio de Amparo*”, *op. cit.*, pág. 532.

en favor de todos los sectores débiles de la sociedad, para no privar de los beneficios a algunos sectores desvalidos.

No se soslaya que en tratándose de la falta de emplazamiento, así como respecto de los extraños a juicio, es imperativo que al quejoso se le reciban también todas las pruebas que, no habiendo sido rendidas ante la responsable, permitan analizar la constitucionalidad de los actos que se reclaman.

Aparece como una cuestión de suma importancia, la relativa a la obligación que tiene el órgano de control constitucional, una vez interpuesto el juicio de garantías en cualquier materia, de recabar de oficio todas y cada una de las pruebas que resulten ser necesarias para dictar sentencia, que no obren en autos y que fueron rendidas ante la autoridad responsable, para poder resolver sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad, conforme al último párrafo del artículo 78 de la Ley de Amparo que es del tenor siguiente:

“Art. 78. ...

El juez de amparo deberá recabar oficiosamente pruebas que, habiendo sido rendidas ante la responsable, no obren en autos y estime necesarias para la resolución del asunto.”

Cabe agregar que, de acuerdo con lo prescrito por el artículo 225 de la Ley de Amparo, en materia agraria el órgano de control tiene también la obligación de conseguir oficiosamente las pruebas que puedan favorecer a los entes o individuos que menciona el artículo 212 de la misma ley reglamentaria, y que tal obligación brinda una mayor protección a las personas en cuyo favor se estableció la misma, dadas las condiciones económicas y culturales prevaecientes en el sector agrario; por lo que,

resultaría enormemente beneficioso para la gran mayoría del pueblo mexicano que se hiciera extensiva dicha protección en provecho de los demás sectores sociales que se encuentran en clara desventaja económica y cultural o que se hallan desvalidos frente a los demás.

Sobre este punto se observa un avance que comienza a consolidarse en criterios como el que sostuvo el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, y que es del tenor siguiente:

“SUPLENCIA DE LA QUEJA EN BENEFICIO DE MENORES O INCAPACES. COMPRENDE LA OBLIGACION DE RECABAR PRUEBAS DE OFICIO. Del estudio cuidadoso y detenido del artículo 107, fracción II, de la Constitución General de la República; de las disposiciones relativas de la Ley de Amparo; y de los procesos legislativos en los que se ha dado la evolución de estas normas, este Tribunal Colegiado encuentra que el concepto suplencia de la queja se ha utilizado por el legislador en dos acepciones con diferente alcance. En unos casos, para hacer referencia a la atribución de los Tribunales que conocen del juicio de garantías, al dictar sentencia, de invocar argumentos no expuestos o completar los que se aduzcan deficientemente, en la demanda o al expresar agravios o motivos de inconformidad en los recursos o incidentes, con el objeto de conceder la protección constitucional o acoger los medios de impugnación contra las infracciones advertidas, aunque los interesados no las hayan hecho valer o falten a la técnica jurídico-procesal en sus exposiciones. En este sentido utilizó el concepto el Constituyente Originario al establecer la institución en el juicio de amparo en materia penal, como también el Constituyente Permanente, al ampliarla para los casos en que el acto reclamado se funde en una ley declarada inconstitucional por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, y al juicio de amparo en materia de trabajo. En otro caso, al enunciado en comentario se le dio mayor amplitud, al incluir el examen de toda clase de promociones y la participación en las diligencias y audiencias de la instrucción, así como la facultad o la obligación de proceder, de oficio, a recabar los medios de prueba útiles para esclarecer los derechos de los sujetos tutelados y su contravención, cuya posible existencia se deduzca de los autos, sin que las partes los aporten o perfeccionen. Esta situación la encontramos en el juicio de amparo en materia agraria. En el caso de los menores o incapaces la suplencia de la queja gravita en el campo de mayor amplitud, tal vez sin ser totalmente atraída a él, pero sí comprende la recabación oficiosa de pruebas, que en la actualidad es una obligación, según se advierte fundamentalmente en los procesos legislativos donde surgieron las disposiciones constitucionales y legales donde se otorgó ese beneficio. Además, esta tesis es totalmente acorde con los principios rectores del derecho de menores o incapaces, acogidos plenamente en nuestro país por las leyes sustantivas y procesales; de tal manera que, una intelección

en otro sentido, colocaría al juicio constitucional, en este punto, al margen de la vanguardia asumida en los otros ordenamientos produciendo un desfase absurdo e inexplicable.”²⁶⁰

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 934/95. Ninfa Leticia, Jenny y Sunny Méndez Carrillo. 6 de julio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Leonel Castillo González.

También, no hay que perder de vista que el alcance de la suplencia, a propósito de los menores de edad e incapaces, es tan amplio que los protege en todos los amparos en los que sean partes, con independencia de la naturaleza de los derechos controvertidos, amén de que, exige que el tribunal ante el que se substancie algún juicio de garantías se allegue de oficio todas las pruebas que les favorezcan, tal como lo prescribe expresamente el criterio de jurisprudencia definida dictado por la Segunda Sala de la Suprema Corte que, en su parte conducente, se transcribe a continuación:

“MENORES E INCAPACES, SUPLENCIA DE LA QUEJA TRATANDOSE DE. SUS ALCANCES A TODA CLASE DE JUICIOS DE AMPARO Y NO SOLAMENTE CON RESPECTO A DERECHOS DE FAMILIA... la suplencia instituida en favor de los menores no solamente fue estructurada por el legislador con ánimo de tutelar los derechos de familia, inherentes al estado de minoridad, sino también para ser aplicada en todos los amparos en los que sean parte los menores de edad, o los incapaces, cualquiera que sea la naturaleza de los derechos que se cuestionen, y se previó también la necesidad de que la autoridad que conozca del juicio recabe oficiosamente pruebas que los beneficien.”²⁶¹

Volúmenes 91-96, pág. 73. Amparo en revisión 5969/75. Beatriz Elena Martínez Buelna (menor). 15 de julio de 1976. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Volúmenes 91-96, pág. 73. Amparo en revisión 2222/76. Librado Esquivel Calvillo (menor). 19 de agosto de 1976. 5 votos. Ponente Carlos del Río Rodríguez.

²⁶⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tomo II, Agosto de 1995, Tesis: I.4o.C.2 K, pág. 630.

²⁶¹ Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Séptima Época, Tercera Parte, Tomo 175-180, pág. 115.

Volúmenes 97-102, pág. 101. Amparo en revisión 5213/75. Julio Hernández Quiñones. 19 de agosto de 1976. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Volúmenes 103-108, pág. 79. Amparo en revisión 4633/76. María Trinidad Peña Sahagún y otros. 27 de julio de 1977. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Eduardo Langle Martínez.

Volúmenes 175-180, pág. 73. Amparo en revisión 3456/81. Albertina Domínguez viuda de García y coags, (acumulados). 20 de octubre de 1983. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

De lo antes transcrito, se colige que la suplencia de la queja deficiente opera respecto de los menores de edad e incapaces para procurar que no queden a la deriva en los juicios de amparo en los que sean parte, sustituyéndolos en todo lo que les pueda representar un beneficio, pues de lo contrario tendría que ordenarse de oficio la reposición del procedimiento, pues así lo han resuelto los Tribunales Colegiados de Circuito en diversos criterios como el que se cita enseguida:

“MENORES. PROCEDIMIENTO, REPOSICION DEL. EN JUICIOS RELATIVOS CON ELLOS. En los juicios vinculados con menores de edad, en que falten pruebas fehacientes, con base en las cuales tengan que decidirse los conflictos planteados y cuyos originales existan en poder de las autoridades responsables, debe ordenarse la reposición del procedimiento de oficio, para recabar dichos elementos de convicción, con ayo en el artículo 76, fracciones IV y V de la Ley de Amparo, pues de no hacerse así, se les dejaría en estado de indefensión, al pronunciarse una sentencia sin el cúmulo probatorio con el que se conozca la verdad acerca del conflicto planteado, olvidándose que la suplencia de la deficiencia de la Queja, en lo concerniente a menores consiste en sustituirlos en todo lo que les pueda reportar un beneficio, como es la búsqueda de las pruebas relacionadas con la controversia.”²⁶²

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO

Amparo en revisión 689/87. Ramona Lara Becerril, Por sí y en Representación de sus Menores Hijos Leticia e Ismael Hernández Lara. 27 de agosto de 1987. Ponente: Raúl Díaz Infante Aranda. Secretario: José Librado Fuerte Chávez.

Esa ponderación y perfeccionamiento de pruebas, para tutelar los derechos constitucionales de los grupos sociales más desvalidos, en las

²⁶² Informe al Semanario Judicial de la Federación 1987, Tribunales Colegiados de Circuito, Séptima Época, Parte III, pág. 384.

diversas ramas del Derecho Social, ha permitido crear y desarrollar una serie de disposiciones en beneficio de sectores débiles económica y culturalmente, como los núcleos de población, ejidatarios y comuneros en lo individual, en donde resulta factible resolver acerca de la constitucionalidad de actos reclamados que sean diferentes de los señalados en la demanda.

Esto significa que aun en el caso de que no hubiesen sido expresamente señalados como actos reclamados algunos eventos de la realidad llevados a cabo por las autoridades responsables, si de las pruebas existentes se llegara a colegir que son inconstitucionales, el juzgador de amparo está en aptitud de resolver sobre su inconstitucionalidad.

Corroboran lo anterior los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito y por el Primer Tribunal Colegiado del Séptimo Circuito, respectivamente, que se citan enseguida:

“AMPARO AGRARIO. PUEDE EXAMINARSE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO QUE NO FUE RECLAMADO EXPRESAMENTE EN LA DEMANDA, EN LOS CASOS QUE OPERA LA SUPLENCIA DE LA QUEJA EN. Cuando el acto por el cual se concede la protección federal no se reclamó expresamente como tal en el capítulo correspondiente de la demanda de amparo, pero del texto íntegro de la misma se encuentra que sí fue cuestionado; el juez de Distrito procede correctamente al tenerlo como impugnado, y al estudiar su constitucionalidad, porque se encuentra facultado para ello por el artículo 225 de la Ley de Amparo.”²⁶³

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 185/93. Juan de Olmos Flores. 10 de noviembre de 1993. Mayoría de votos. Ponente: Raúl Solís Solís. Secretario: Joel A. Sierra Palacios.

“AGRARIO. SUPLENCIA DE LA QUEJA, OPERA SI LA AUTORIDAD DE QUIEN EMANO EL ACTO RECLAMADO NO FUE LLAMADA A JUICIO. En los juicios en materia agraria y en acatamiento a lo que dispone el artículo

²⁶³ Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, Tomo XIII-Febrero, pág. 263.

225 de la Ley de Amparo, la autoridad que conozca de ellos resolverá sobre la inconstitucionalidad de los actos reclamados tal y como se hayan probado, aun cuando sean distintos a los invocados en la demanda; esto significa que si en la revisión de una sentencia pronunciada por el Juez de Distrito se advierte que no se resolvió sobre alguno de esos actos, y si se desprende del examen del expediente que la autoridad de quien emanó no fue llamada al juicio, procede ordenar la reposición del procedimiento para tal efecto, de conformidad con lo establecido por la fracción IV del artículo 91 de la ley de la materia."²⁶⁴

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 487/87.- Andrés Leyva Angeles.- 9 de mayo de 1988.- Unanimidad de votos.- Ponente: Antonio Uribe García.- Secretaria: Josefina del Carmen Mora Dorantes.

Nota: Reitera Jurisprudencia No. 7, páginas 16 y 17, del Apéndice de Jurisprudencia 1917-1985, Tercera Parte, Segunda Sala.

En consecuencia, si lo que interesa en esencia es que se pruebe la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos, no existe justificación alguna para que el órgano de control constitucional deje de resolver sobre la situación constitucional de actos que, aunque no aparezcan como reclamados en la queja o en el recurso, tengan que analizarse por encontrarse indisolublemente ligados entre sí, máxime que ello redundaría en beneficio de quienes fue creada la institución de la suplencia, por encontrarse en verdadera desventaja económica o circunstancial; amén de que, de conformidad con el principio general del derecho *ubi eadem ratio, idem jus* (a igual razón, igual derecho) y para no quebrantar la supremacía constitucional, es necesario que opere la suplencia de la queja deficiente, en los términos antes apuntados, no sólo en materia agraria, sino en todas las demás, por estar inseparablemente ligado el acto que sí fue señalado como reclamado por el quejoso o recurrente, con los otros actos cuya

²⁶⁴ Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, Segunda Parte-1, Tomo I, pág. 68.

constitucionalidad o inconstitucionalidad quedó probada, aunque se hubiese omitido señalarlos como reclamados.

Este criterio rector actuaría como manto protector en todas las ramas del Derecho Social, que establecen un procedimiento eminentemente tuitivo en beneficio de los grupos sociales más débiles, y haría realidad la administración de justicia por parte de los tribunales en nuestro país, pues permitiría y obligaría a éstos a actuar en búsqueda de la verdad objetiva en toda controversia jurídica que sea materia de un juicio de garantías o de un recurso en amparo, con las facultades de dirección del proceso que como juzgadores requieren, apartándose de los formalismos y tecnicismos que subsisten como resabios históricos.

De igual manera, si el quejoso o recurrente omite precisar alguna autoridad responsable en su queja o recurso, en cualquier materia, y de las pruebas rendidas o recabadas de oficio se evidencia alguna distinta de las señaladas como responsables, no existe razón lógica ni jurídica para no tenerla como tal, ni menos aun para no citarla a fin de que sea oída en juicio, pues sería absurdo que a la postre se ordenara la reposición del procedimiento por no habersele oído en ese juicio, resultando injustamente lesionado en sus intereses el propio agraviado, violándose incluso la garantía constitucional de administración de justicia expedita, pronta, completa e imparcial.

Aún más, como el dictado y la congruencia de las sentencias de amparo son de orden público y deben estudiarse de oficio, en caso de ser revisadas y se conozca que se dejó en estado de indefensión a alguna de las partes, por alguna incoherencia en las mismas, existe la posibilidad de que

se revoquen y se ordene la reposición del procedimiento, pues así lo ordena la jurisprudencia sustentada por el Pleno de nuestro más Alto Tribunal, cuya parte conducente se transcribe abajo:

“SENTENCIA DE AMPARO. INCONGRUENCIA ENTRE LOS RESOLUTIVOS Y LA PARTE CONSIDERATIVA, EL TRIBUNAL REVISOR DEBE CORREGIRLA DE OFICIO. ... el dictado de la sentencia y su congruencia son de orden público, y por ende, de estudio oficioso, existiendo la posibilidad de revocar la sentencia y ordenar la reposición del procedimiento para el efecto de que se dicte otra, cuando la corrección de la incongruencia sea de tal manera grave que se deje en estado de indefensión a alguna de las partes, pero de no ser así, el órgano revisor de oficio debe corregir la incongruencia que advierta en la sentencia recurrida, máxime que se encuentra subjúdice y constituirá la base del cumplimiento que eventualmente pudiera dársele.”²⁶⁵

Amparo en revisión 440/93. Semillas Agrícolas Balanceadas de México, S.A. de C.V. 30 de septiembre de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Guadalupe Robles Denetro.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diecisiete de octubre en curso, aprobó, con el número CXXXII/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a diecisiete de octubre de mil novecientos noventa y seis.

Además, como las sentencias de amparo tienen que apreciar el acto reclamado tal como aparezca probado ante la responsable, es inconcuso que si de dichas pruebas se desprende algún elemento que permita al juzgador de amparo encontrar algún aspecto de inconstitucionalidad del acto reclamado no tiene porque soslayarlo; por el contrario, en aplicación de la institución de la suplencia estaría obligado a evidenciarlo, puesto que no contravendría el orden jurídico, sino que haría respetar nuestra Ley Fundamental, lo cual constituye la razón de ser del mismísimo juicio de amparo.

²⁶⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, Tomo IV, Octubre de 1996, Tesis P. CXXXII/96, pág. 180.

Con ello no se estaría dando pauta a que se declarara inconstitucional un acto que es constitucional, sino sólo cumpliendo con la digna función de impartir justicia por parte de un órgano jurisdiccional, resolviendo conforme a la verdad real de los hechos que aparezcan probados en autos y no apeándose de manera estricta a la verdad formal declarada en la resolución reclamada, porque de no hacerlo así resultaría ocioso que se le facultara al tribunal de amparo a analizar las pruebas rendidas y recabadas si ello no sirviera para esclarecer debidamente los derechos de las partes.

Ello, en el entendido que el tribunal de amparo está obligado a examinar y valorar las pruebas que obren en el toca respectivo, pero, sin que esto signifique que tenga que fallar en contra de lo probado en el juicio o recurso, ni menos aun que deba conceder el amparo sin existir razones lógicas y jurídicas para otorgar la protección constitucional conforme a derecho.

Empero, no tiene porqué caerse en el extremo de hacer procedente lo que no lo es y que represente un impedimento insuperable, puesto que la figura jurídica de la suplencia es operante si previamente se acreditó la procedencia del juicio de garantías o del recurso, considerando las reglas y las excepciones, con independencia del nombre que se les haya dado.

Así lo ha expresado el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al pronunciarse sobre este particular, en los términos siguientes:

“SUPLENCIA DE LA QUEJA, TRATÁNDOSE DE MENORES DE EDAD. INTERPRETACIÓN DEL ARTICULO 76 BIS, FRACCION V, DE LA LEY DE AMPARO. Si bien es cierto que en materia de amparo, cuando los actos reclamados afectan derechos de menores de edad, debe suplirse la deficiencia de la queja en favor de éstos, sea cual fuere la parte litigante que lo promueva,

de conformidad con lo dispuesto por el artículo 76 bis, fracción V, de la Ley de Amparo; sin embargo, tal suplencia obligada no puede llegar al extremo de que se tenga que analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos que deben impugnarse oportunamente a través de un amparo de distinta vía, esto es, que no pueden analizarse en amparo directo actos que deben atacarse en amparo indirecto."²⁶⁶

PRECEDENTES:

Amparo directo 588/94. Ramón Andrade Vera y otros. 13 de octubre de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Julio López Beltrán. Secretario: Rafael Quiróz Soria.

Sin embargo, cuando los valores o bienes jurídicos tutelados son de tal magnitud que, de acuerdo con el criterio prevaleciente, sea necesario resguardarlos para no causar alguna afectación personal o hasta social, en congruencia con la realidad misma, resulta admisible el establecimiento de medidas tendientes a salvaguardarlos, siempre que con ello no se vulnere el orden jurídico, ni se implementen mecanismos de protección o de defensa incompatibles entre sí que propendan a excluirse recíprocamente.

Sobre esto, nos parece prudente destacar el criterio sustentado por la Segunda Sala de nuestro más Alto Tribunal que es del tenor siguiente:

"INCIDENTE DE INCONFORMIDAD EN MATERIA AGRARIA. EN SU PROCEDENCIA DEBE SUPLIRSE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 227 DE LA LEY DE AMPARO. De los artículos 212 y 227 de la Ley de Amparo se infiere que deben ser tutelados en los juicios de garantías en que sean parte, los núcleos de población ejidal o comunal, los ejidatarios o comuneros, o quienes pertenezcan a la clase campesina, y que esa tutela implica, entre otras medidas, no sólo suplir la queja deficiente, sino también las exposiciones, comparecencias y alegatos; por tanto, si unos campesinos promovieron erróneamente, dentro del plazo de cinco días, una queja por defecto en contra de la resolución por la que el juez de Distrito tuvo por cumplida la sentencia que les había concedido el amparo, cuando lo técnicamente procedente era la inconformidad, debe tenerse como oportuna ésta, aunque se haya planteado formalmente después del término previsto por el artículo 108 de la ley en cita, con motivo de que el Tribunal Colegiado les había desechado la queja, dado que resulta clara su intención de inconformarse,

²⁶⁶ Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, Tomo XV-II, Febrero, Tesis III.2o.C.68 K, pág. 563.

evidenciada por el hecho de que dentro de los cinco días siguientes a la notificación de la resolución del juez habían promovido la queja.”²⁶⁷

Incidente de inconformidad 32/82. Arnulfo Pérez López y otro. 30 de junio de 1995. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jacinto Figueroa Salmorán.

De igual manera, consideramos particularmente ilustrativo el criterio sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se sientan las bases sobre las que se erige la posibilidad de suplir la queja deficiente, inclusive respecto de la procedencia del recurso interpuesto, atendiendo a la confluencia de los valores o bienes jurídicos tutelados y a la ignorancia del recurrente, que transcribimos a continuación:

“RECURSOS, EN MATERIA PENAL LA SUPLENCIA DE LA QUEJA EN SU MÁS AMPLIO SENTIDO. ALCANZA EL EXTREMO DE CAMBIAR LA NATURALEZA DE LOS. En atención a los valores considerados en la materia penal, en la que para un acusado es latente la afectación de bienes jurídicos tan relevantes como su libertad e incluso la de su vida como acontece en los asuntos emanados del fuero militar, ante el tema de la suplencia en la deficiencia de la queja, en esa rama del derecho es en la que, por la razón apuntada, se privilegian valores fundamentales como los referidos, aun en detrimento de otros de índole económica, es por lo que debe entenderse la aplicación de ese principio en una acepción amplia y no limitada. Lo anterior, conforme a una interpretación también extensa de la garantía de defensa, a que se refiere la fracción IX del precepto 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que permite establecer que, cuando se advierte ignorancia o error en la interposición de un recurso, cuando lo adecuado era la procedencia de otro distinto, debe considerarse que la suplencia de la queja en ese amplio sentido ejemplificado, alcanza al grado de cambiar la naturaleza del medio impugnativo interpuesto en forma equivocada, máxime cuando existe el antecedente de esa ignorancia en el actuar del acusado o de su defensor.”²⁶⁸

Recurso de reclamación en el Amparo Directo en Revisión 885/92. Enrique Torres Macal. Unanimidad de cuatro votos. 1o. de marzo de 1993. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Jorge Luis Silva Banda.

²⁶⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Segunda Sala, Novena Época, Tomo II, Septiembre de 1995, Tesis 2a. LXXXVIII/95, pág. 373.

²⁶⁸ Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Primera Sala, Tomo XI-Marzo, Tesis 1a. II/93, pág. 5.

Por ende, si un recurso en amparo no fue correctamente promovido, debe dársele curso solamente cuando no exista un impedimento legal o constitucional que haga imposible que el propio órgano de control que ha recibido el mismo se avoque al conocimiento y resolución del mismo.

Lo manifestado en el párrafo pretranscrito, elevado a la categoría de excepción, haría posible que se impartiera justicia en los casos en que no existiendo un obstáculo insuperable por el órgano de control constitucional se examinaran y resolvieran precisamente los recursos que interpuestos defectuosamente, por desconocimiento de los tecnicismos y formalidades inherentes a los mismos, pudieran ser analizados y resueltos por el juzgador de amparo por la competencia que la ley le confiere, toda vez que adquiere mayor relevancia para el pueblo gobernado la solución de los conflictos con sus gobernantes, que el impedirse el acceso a la justicia federal por no haberse cubierto los formulismos legalistas.

No es óbice a lo anterior la tesis de jurisprudencia dictada por la Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal, que dice así:

“PROCEDENCIA DE RECURSOS. NO OPERA LA SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LA. Tratándose del análisis de la procedencia del recurso, la regla general es que no debe operar la suplencia de la queja deficiente, que ordena el artículo 76 bis de la Ley de Amparo, no obstante que se trate de la materia penal (artículo 76 bis, fracción II de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales), porque esta suplencia se ha instaurado, para que proceda cuando advierta el juzgador que la queja es deficiente, abarcando en la materia penal, incluso la omisión de expresión de conceptos de violación o agravios, pero no hasta el extremo de modificar el régimen que ha establecido la Constitución Federal y la propia Ley de Amparo, respecto de la procedencia del recurso de revisión en amparos directos.”²⁶⁹

²⁶⁹ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Primera Sala, Octava Época, Tesis: 1a./J. 13/94, Tomo 78, Junio de 1994, pág. 25.

Amparo directo en revisión 3080/80. Silvia López Hernández y otro. 3 de diciembre de 1990. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Clementina Gil de Lester. Secretaria: Rosalba Becerril Velázquez.

Amparo directo en revisión 761/93. Nili Miller Fux. 31 de enero de 1994. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Samuel Alba Leyva. Secretario Rubén Arturo Sánchez Valencia.

Amparo directo en revisión 2157/93. Eduardo Rojas López Toribio. 14 de marzo de 1994. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Miguel Angel Cruz Hernández.

Amparo directo en revisión 760/93. Raúl Sandoval Mendoza. 11 de abril de 1994. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ignacio M. Cal y Mayor Gutiérrez. Secretario: Jorge Ojeda Velázquez.

Amparo directo en revisión 1957/93. Abraham Calleja López. 11 de abril de 1994. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Luis Fernández Doblado. Secretaria: Norma Lucia Piña Hernández.

El planteamiento hecho en párrafos que anteceden al criterio arriba citado, tiene la finalidad de que no se prive al particular del derecho constitucional de que se le administre justicia, máxime que con ello no estaría tergiversándose la realidad pues, aunque se hayan defendido de manera defectuosa, los particulares acuden ante la autoridad jurisdiccional, para que ésta imparta justicia en el caso concreto que someten a su conocimiento y resolución, con base en la realidad de los hechos.

Con apoyo en lo antes expresado, es claro que cuando la nomenclatura asignada a un recurso sea errónea no tiene porque desestimarse el mismo, si de sus elementos se llega a la convicción de que se combate un acto de autoridad mediante un escrito que, aunque no haya sido enderezado adecuadamente, tiene el firme propósito de desvirtuar el acto que le causa alguna afectación en su esfera de derechos al gobernado.

Para ilustrar lo anterior se transcribe la tesis del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que reza así:

“QUEJA, SUPLENCIA DE LA. NO SE PRODUCE CUANDO EL JUZGADOR RESUELVE LA CONTROVERSI DE ACUERDO CON LOS HECHOS PROBADOS EN EL JUICIO, SIN ATENDER A LA

DENOMINACION EMPLEADA POR LAS PARTES PARA CALIFICARLOS. Dos principios generales de derecho constituye, sin lugar a dudas, por su rango normativo, los lineamientos rectores de toda la actividad jurisprudencial: "*IURA NOVIT CURIA*" y "*DA MIHI FACTUM, DABO TIBI IUS*". Mientras que el primero postula que será el juzgador quien declare el derecho, el segundo reconoce que el único deber de los demandantes de justicia para que ésta sea impartida, será el de exponer los hechos, pues al Tribunal corresponde declarar el derecho. Ambos principios se inspiraron quizá en el reconocimiento de la ilegitimidad de que estaría revestida la pretensión de que toda la población tuviera un conocimiento profundo de la ciencia jurídica, como el que sería necesario para discernir claramente la distinción entre las distintas categorías jurídicas. Esta función del juzgador exige, desde luego, una labor ineludible de interpretación no únicamente del derecho, sino de la voluntad de las partes; es decir, si a él le corresponde resolver un conflicto, cualquiera que sea la materia sobre la que verse y específicamente cuando trate de la legalidad o la constitucionalidad de una resolución administrativa, primeramente debe entender los términos en que dicha controversia se plantea, lo que sólo podrá lograr cuando analice la intención de los contendientes a través de las manifestaciones que al efecto se produzcan. Sin embargo, estas manifestaciones no son siempre congruentes con sus elementos, ni con el contexto, ya que en ocasiones se advierte el uso inadecuado de terminología. En estos casos, de acuerdo con un principio de interpretación, si una palabra contradice la intención declarada del exponente, deberá atenderse a ésta y no aquélla, no sólo debido a que tal parecer resulta lógico, sino porque no existe norma jurídica que autorice a desconocer la intención manifiesta de una parte, en aras de un vocablo incorrectamente utilizado. A igual conclusión se llega por el camino de la lingüística, en donde la función y el significado de las palabras están regidas por el contexto en que se emplean, de manera que no debe atenderse al significado que la palabra podría tener por sí sola, sino en su relación contextual, es decir, en armonía con la voluntad declarada en el texto. Convendría advertir que esta labor de interpretación no implica la suplencia de la queja, porque descubrir la intención de las partes no equivale a alterar los hechos, modificar la pretensión deducida o examinar un acto no expresamente impugnado, supuestos que definen precisamente a la institución de la suplencia de queja. Además, la circunstancia de que la calificación del tribunal entrañe la modificación o el desconocimiento de la nomenclatura empleada por el promovente, tampoco altera la situación jurídica de las partes, no genera un derecho que antes no existía, ni mucho menos crea un título distinto, máxime que en este caso no se dejaría en estado de indefensión a la contraparte, ya que conociendo los mismos hechos que el tribunal, podría desvirtuar la calificación equívoca, e incluso invocar el beneficio de la norma que estime aplicable.²⁷⁰

PRECEDENTES:

²⁷⁰ Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Séptima Época, Sexta Parte, Tomo 205-216, pág. 406.

Amparo directo 927/84. Justo Antonio Vázquez Bermúdez. 9 de abril de 1986.
Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.

Consecuentemente, se trata de evitar la denegación de justicia a los gobernados, con el pretexto de que los medios de defensa interpuestos fueron mal denominados, pues la finalidad de los juicios o recursos no es la de entorpecer u obstruir la defensa de los administrados en contra de los actos de las autoridades, sino la de facilitar la oportuna y adecuada defensa de los gobernados, creando un ambiente en el que se respeten cabalmente sus derechos.

Sirve de apoyo a lo antes manifestado el criterio de jurisprudencia emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que reza así:

“RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PROCEDENCIA DE LOS. No siendo manifiesta la improcedencia de los recursos administrativos, aun siendo opinable la cuestión, las autoridades deben entrar al fondo de los asuntos que se les plantean, pues los recursos, juicios y medios de defensa en general, han sido creados para otorgar a los ciudadanos medios legales de facilitar la defensa de sus derechos, por lo que al examinar su procedencia, no deben ser tratados con un rigorismo que los convierta en trampas procesales que, en vez de facilitar, obstaculicen la defensa de tales derechos. La intención del legislador no debe estimarse como la de crear un laberinto en el que se extravían los afectados por resoluciones administrativas, sino como medios para lograr, en un estado de derecho, la solución legal de los conflictos y controversias.”²⁷¹

PRECEDENTES:

Volumen 48, pág. 47. Amparo directo 587/70. Productos Etna, S.A. 19 de julio de 1972. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Volumen 55, pág. 71. Amparo en revisión 277/73. Alberto J. Farji, S.A. 10 de julio de 1973. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Volumen 57, pág. 50. Amparo en revisión 491/73. Guillermo Barroso Chávez y Valezzi, S.A. 4 de septiembre de 1973. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Volumen 57, pág. 50. Amparo en revisión 344/73. Sindicato de Empleados en la Empresa del Frontón, Conexos y Similares, CROC. 10 de septiembre de 1973. Unanimidad de votos. La publicación no menciona ponente.

²⁷¹ Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Séptima Época, Sexta Parte, Tomo 60, Pág. 73.

Volumen 57, pág. 50. Amparo directo 411/73. Afianzadora Insurgentes, S.A. 24 de septiembre de 1973. Unanimidad de votos. La publicación no menciona ponente.

Entonces, si el juicio de amparo resguarda integralmente las garantías individuales y sociales consagrados en nuestra Carta Magna, procuremos en lo posible que dicho medio de control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades no sirva únicamente para fines académicos, sino como un instrumento efectivo para proteger a los gobernados en los casos concretos que surgen en la realidad, sin convertirlo en un instrumento de defensa inalcanzable que contenga laberintos o trampas procesales que despejen el trabajo del Poder Judicial y den rienda suelta al Poder Ejecutivo, pues en la salvaguarda eficaz de los derechos de los gobernados descansa la justicia.

Por ende, la institución que se analiza requiere de ciertas precisiones, en razón de que el juzgador de amparo no sólo suple las deficiencias de los conceptos de violación de la queja o de los agravios del recurso, sino que en algunos casos, como en las materias de amparo agrario, penal y en tratándose de menores de edad e incapaces, suple hasta los aspectos probatorios, que siguen a la admisión de la queja o recurso una vez que ha sido considerado procedente el medio impugnativo correspondiente.

Tales postulados se encuentran inmersos en el criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que se invoca a continuación:

“SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA O DE LA DEFENSA EN MATERIA AGRARIA, ES APLICABLE A TODO SUJETO AGRARIO INDIVIDUAL O COLECTIVO QUE PARTICIPE EN EL JUICIO DE GARANTIAS COMO PARTE QUEJOSA O TERCERO PERJUDICADO. Tratándose de un amparo en materia agraria, entendido como tal el régimen

peculiar que tiene por objeto la tutela jurídica especial de los ejidatarios, comuneros o núcleos de población ejidal o comunal, en sus derechos agrarios; se modifican algunos de los principios reguladores del tradicional juicio constitucional, como lo instituye el contenido normativo de la fracción II del artículo 107 constitucional y el 227 de la Ley de Amparo, estas disposiciones tienen como finalidad suplir la deficiencia de la queja, en beneficio de los campesinos sujetos al régimen de reforma agraria, es decir, de los ejidatarios, comuneros y los respectivos núcleos de población tratándose de sus derechos agrarios respectivos. De acuerdo con el contenido de estos preceptos, en materia agraria, la suplencia de la deficiencia de la queja (que se podría también llamar suplencia de la defensa), consiste en un conjunto de atribuciones que se le confieren al juzgador para: a) corregir errores o deficiencias en que incurran los sujetos agrarios individuales o colectivos en las exposiciones, comparecencias, en el ofrecimiento y desahogo de pruebas, y alegatos formulados en el procedimiento constitucional, ya sea como quejosos o como tercero perjudicados; y b) esclarecer y precisar los derechos agrarios de dichos sujetos, así como la naturaleza y los efectos de los actos reclamados, partiendo de la base de que el órgano jurisdiccional conoce el derecho y debe aplicarlo aun cuando las partes (sujetos agrarios) no lo invoquen, bien sea en su beneficio o como justificación de sus actos. Lo anterior, porque en el amparo social agrario se procura emitir un fallo justo, allegándose de todos los elementos posibles para conocer la verdad de los actos reclamados, sin que sea obstáculo que las partes no aduzcan determinadas cuestiones, toda vez que el juzgador debe tener presente en todo momento que puede hacer valer oficiosamente cualquier aspecto que demuestre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos combatidos, siempre en beneficio de los sujetos agrarios que en el juicio de garantías intervengan ya sea como quejosos o como terceros perjudicados. En tal virtud, el juzgador debe resolver conforme a la verdad real de los hechos que aparezcan probados en autos y no apearse de manera estricta a la verdad formal declarada en la resolución agraria impugnada, porque de no hacerlo así resultaría ocioso que se le facultara a recabar las pruebas necesarias para esclarecer debidamente los derechos agrarios de las partes; y asimismo, que se le confiera suplir la queja en favor de los núcleos de población que guardan estado ejidal o comunal, ejidatarios o comuneros en lo particular, cuando éstos figuren como quejosos o terceros perjudicados en la contienda constitucional; y de este último porque los fines tutelares del juicio de garantías en materia agraria, no miran únicamente a resguardar los derechos de la parte quejosa, sino también a evitar que el tercero perjudicado, cuando sea sujeto agrario individual o colectivo de aquellos a que se refiere el artículo 212 de la Ley de Amparo, resulte injustamente lesionado en sus intereses.²⁷²

²⁷² Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XIII – Febrero, pág. 424.

Amparo en revisión 1693/93. Comisariado Ejidal de San Nicolás Totolapan. 9 de septiembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia

En efecto, la extensión protectora de la suplencia tiene que llegar en forma plena a todos los sectores económica y culturalmente débiles, con las bondades con que ahora cuenta el proceso social agrario, llegando a suplir aspectos fácticos en las exposiciones, comparecencias y alegatos, y hasta probatorios, para evitar abusos sobre ellos.

Es pertinente destacar lo que el jurista Fix-Zamudio ha manifestado en relación con este tópico específico de la figura jurídica de la suplencia de la queja deficiente:

“... implica la posibilidad y en algunos aspectos, la obligación del juzgador, de corregir los errores y deficiencias de las instancias de las partes, abarcando en ciertos sectores la materia probatoria e inclusive el planteamiento de los hechos señalados en la demanda o en los medios de impugnación.”²⁷³

Ha sido también fruto de la ardua labor de los tribunales judiciales federales el que se aplique la institución de la suplencia por encima de la omisión total de formular conceptos de violación o agravios en la queja o recurso interpuesto, en todas las materias del amparo, incluyendo la administrativa y la fiscal, con lo que comienza a cumplirse uno de los anhelos de juristas como Don Juventino V. Castro, quien ansiaba el momento en que se instituyera esta figura a favor del administrado frente al fuerte administrador, al que se unieron otros autores, como el Lic. Suárez Camacho, quien comenta:

“... la evolución de la institución antiformalista de amparo no puede dejar a un lado los amparos administrativos, en donde la balanza de la legalidad se

²⁷³ Instituto de Investigaciones Jurídicas; “*Diccionario Jurídico Mexicano*”, Editorial Porrúa, Novena edición, México, 1996, pág. 1881.

encuentra en franca desigualdad al enfrentar al pequeño gobernado ante un monstruo de mil cabezas: el Estado.”²⁷⁴

Efectivamente, en materia fiscal todos los actos de las autoridades gozan de la presunción de legalidad aunque se demuestre a la postre que sean completamente ilegales y hasta absurdos, pudiendo ser impuestos a los administrados inclusive por la fuerza, lo cual ha dado lugar a que se cometan abusos indiscriminadamente, a sabiendas que los gobernados al sopesar los inconvenientes de tiempo, dinero, esfuerzo, angustia... y más, prefieran llegar a un “arreglo” que reñir contra la Administración, tal como se ha señalado por diversos estudiosos del derecho, así:

“Ese abuso es cada vez más frecuente, y esto se hace con la finalidad de imponer “convenios” a los particulares, dejándoles la opción de acudir a los tribunales a buscar justicia, con lo que pasarán largos años para que se la reconozcan. La conciencia de las dificultades del litigio hace que muchos prefieran los “convenios” a pelear con la administración.

Con estos procederes la Administración se ampara en un privilegio formal para sostener una injusticia de fondo, intentando agotar a sus contrarios sobre la base de la extraordinaria duración de los procesos que les toca sufrir. Si es que los afectados no renuncian de antemano a seguir el largo y penoso camino judicial, renuncia cada vez más frecuente, según se puede advertir en las estadísticas de los tribunales administrativos.”²⁷⁵

Todavía más patético resulta el caso de la vida real, del que tuvo conocimiento el Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, que fue descrito con singular perspicacia por el ministro Don Genaro David Góngora Pimentel²⁷⁶, y que *grosso modo* versa sobre un militar que promovió un juicio de amparo, en virtud de que estando dentro de la prisión militar llegaron a “buscarlo un grupo de auditores adscritos a

²⁷⁴ Suárez Camacho, Humberto; *op. cit.*, pág. 92.

²⁷⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación; “*La Apariencia del Buen Derecho*”, *op. cit.*, pág. 98.

²⁷⁶ *Ibidem*, pp. 85 a 96.

la Administración General de Auditoría Fiscal Federal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con una orden para la práctica de una visita domiciliaria”, levantándose posteriormente el acta de inicio de la auditoría, en la que le pidieron se identificara con documento oficial –sin tenerlo en donde estaba recluso–, requiriéndole que designara testigos de asistencia y que manifestara si había presentado su declaración anual, así como también que “exhibiera libros de contabilidad autorizados, registros auxiliares y demás documentación contabilizadora y comprobatoria”, amén de que en la sentencia emitida por el susodicho Tribunal Colegiado se expresa:

“... es notoria la incongruencia de la autoridad al ordenar una visita domiciliaria en la prisión en que se encuentra recluso el quejoso, señalando que... faculta al personal para proceder al aseguramiento del interés fiscal, autorizándolos para proceder al embargo precautorio de mercancías de comercio exterior, ¿en la prisión militar?, y termina la orden de visita apercibiendo al visitado de que de no dar las facilidades necesarias para su conocimiento o no poner a su disposición todos los elementos que integran su contabilidad o no proporcionar los documentos que le soliciten, se procederá conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación...”²⁷⁷

Actos como el antes citado son tan desconcertantes y absurdos que de no llegar al conocimiento de los tribunales de amparo harían que se pisotearan los derechos fundamentales de los gobernados en un Estado de Derecho como el que tenemos.

Nuestra Carta Magna, inspirada en el modelo de Estado Social de Derecho, al elevar a rango constitucional los derechos de los obreros y de los campesinos en la Constitución de 1917, reconoció la necesidad de procurar el bienestar social de diversos grupos o comunidades desvalidos, estableciendo para ello instituciones como la suplencia de la queja

²⁷⁷ Vide: Suprema Corte de Justicia de la Nación; “*La Apariencia del Buen Derecho*”, *op. cit.*, pág. 93.

deficiente, para armonizar y coordinar los diversos intereses de la sociedad, en busca de la justicia social, que por el crecimiento desmesurado de la Administración Pública se ve afectada, debido a que se restringen cada vez más los derechos de los gobernados a los que se exige la satisfacción de una creciente reglamentación.

Conscientes de que no existe una igualdad entre los sectores más débiles, frente a su contraparte dentro de un juicio, principalmente por su precaria situación económica y cultural, es un imperativo ineludible la búsqueda del equilibrio de fuerzas entre quienes existe una controversia jurídica de constitucionalidad o de legalidad, para que pueda hablarse propiamente de una igualdad. Así lo ha manifestado el Dr. Burgoa Orihuela:

“La amarga experiencia histórica que se había sentido con motivo de las consecuencias del liberalismo absoluto derivado de los postulados de la Revolución francesa, en el sentido de que la tan decantada igualdad entre los hombres frente a la ley sólo tenía una existencia teórica, pues en la realidad propiamente había una verdadera desigualdad y una notoria iniquidad, debidas a la diversidad de condiciones de hecho en que los individuos se encontraban, hizo que el Estado se propusiera... intervenir a favor de la clase social desvalida, de aquella que realmente era la débil en las relaciones jurídico-sociales.”²⁷⁸

Por consiguiente, los gobernados que, perteneciendo a alguno de estos grupos sociales débiles, resultan afectados en sus derechos por los actos de las autoridades, buscan el acceso a la justicia para que el órgano jurisdiccional resuelva la controversia planteada con base en las exposiciones formuladas y las pruebas rendidas para acreditar su derecho, lo hacen sin conocimiento de la ciencia jurídica, ni de las vicisitudes que

²⁷⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio; “*Las Garantías Individuales*”, Editorial Porrúa, Vigesimaprimera edición, México, 1988, pág. 704.

hay que enfrentar durante la substanciación de un procedimiento ante los tribunales, pues tristemente la gran mayoría de la población de nuestro país, se encuentra en condiciones de vida paupérrimas.

De ahí que, cuando de las pruebas rendidas ante la responsable, o recabadas oficiosamente por el juzgador de amparo, en beneficio de los grupos sociales desvalidos, se conoce de la existencia de alguna violación a las garantías constitucionales de los gobernados, es menester que opere la suplencia de la queja deficiente o del recurso en favor de éstos, para respetar y salvaguardar la Ley Fundamental de nuestro país, pues sería inconcebible que un tribunal del Poder Judicial Federal a sabiendas de que se ha coartado un derecho constitucional en perjuicio de un particular que omitió hacerla valer, por ignorar la violación perpetrada en su agravio, decida aplicar los formulismos técnicos con tanta rigidez, sin importarle cometer una injusticia.

En congruencia con lo anterior, el juzgador de amparo que resuelva sobre la constitucionalidad del acto reclamado tiene que apoyarse en las pruebas rendidas por las partes y en las que fueron recabadas oficiosamente, de las que si apareciera acreditada la inconstitucionalidad de actos reclamados diversos de los señalados en el apartado correspondiente de la queja o del recurso, sería totalmente injusto que ello lo pasara por alto, pues con su obrar perjudicaría irremisiblemente a quien por su propia naturaleza se encuentra en desventaja real frente a la otra parte.

Se llega a tal aseveración, partiendo de la existencia de dos principios generales de derecho, a saber: "*iura novit curia*" y "*da mihi factum, dabo tibi ius*", pues al juzgador, como concedor de los derechos, incumbe

declarar las normas aplicables al caso concreto, en tanto que la única carga que tienen los demandantes de justicia es la de exponer los hechos, sin que sea dable exigirles conocimiento de la ciencia jurídica como condición para que se respete alguno de sus derechos, amén de que las pruebas rendidas o recabadas existentes darán al tribunal de amparo los elementos de convicción necesarios para conocer la verdad real sobre la formal.

Es pertinente manifestar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación creó una tesis de jurisprudencia vanguardista que ha revolucionado la tradición formalista que antes prevalecía, iluminando la administración de justicia, al abandonar la idea de que sólo podían ser analizados por el juzgador los agravios que reunieran los requisitos de un silogismo jurídico, siendo suficiente hoy día que, en alguna parte del escrito formulado por un gobernado, se exprese la “causa de pedir”, para que sean estudiados los conceptos de violación en la demanda de garantías.

Este plausible criterio, reza así:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, abandona el criterio formalista sustentado por la anterior Tercera Sala de este Alto Tribunal, contenido en la tesis de jurisprudencia número 3a./J. 6/94, que en la compilación de 1995, Tomo VI, se localiza en la página 116, bajo el número 172, cuyo rubro es “CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. REQUISITOS LÓGICO JURÍDICOS QUE DEBEN REUNIR.”, en la que, en lo fundamental, se exigía que el concepto de violación, para ser tal, debía presentarse como un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor el precepto constitucional violado, la premisa menor los actos autoritarios reclamados y la conclusión la contraposición entre aquéllas, demostrando así, jurídicamente, la inconstitucionalidad de los actos reclamados. Las razones de la separación radican en que, por una parte, la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales no exige, en sus artículos 116 y 166, como requisito esencial e imprescindible, que la expresión de los conceptos de violación se haga con formalidades tan rígidas y solemnes como las que establecía la aludida jurisprudencia y, por otra, que como la demanda de amparo no debe examinarse por sus partes aisladas, sino considerarse en su conjunto, es

razonable que deban tenerse como conceptos de violación todos los razonamientos que, con tal contenido, aparezcan en la demanda, aunque no estén en el capítulo relativo y aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo, sino que será suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que el Juez de amparo deba estudiarlo."²⁷⁹

Amparo en revisión 3123/97. Alicia Molina Díaz de Cabrera. 13 de febrero de 1998. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

Amparo en revisión 2138/97. Luis Enrique Bojórquez Ramírez. 3 de abril de 1998. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Fortunata Florentina Silva Vásquez.

Amparo en revisión 2822/97. Gabriel Salomón Sosa. 29 de abril de 1998. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Luz Delfina Abitia Gutiérrez.

Amparo en revisión 491/98. Cámara Nacional de Comercio en Pequeño, Servicios y Turismo de Cuernavaca, Morelos. 13 de mayo de 1998. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Andrés Pérez Lozano.

Amparo en revisión 3302/97. Grupo Conta, S.A. de C.V. 27 de mayo de 1998. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Irma Rodríguez Franco.

Tesis de jurisprudencia 63/98. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del siete de agosto de mil novecientos noventa y ocho.

Por ende, si el agraviado expresa la *causa petendi*, señalando la lesión provocada por los actos reclamados y los motivos que originaron ese agravio, es suficiente para que el juzgador tenga la obligación de examinarlo y resolverlo.

En tal sentido, si el juzgador de amparo se percató que por una omisión se dejó de mencionar, dentro del capítulo correspondiente a las autoridades responsables, a alguna entidad oficial que participó en la emisión de alguno de los actos reclamados, sería inadmisibles que a ésta no

²⁷⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, Tomo: VIII, Septiembre de 1998, Tesis: 2a./J. 63/98, página 323.

se le escuchara en juicio por la falta de ese señalamiento, por meros formulismos, si de las probanzas analizadas por el órgano de control se conoció la misma, pues no se estaría alterando la realidad de las cosas, ni se dictaría una resolución contraria a Derecho, sino sólo administrando justicia por sobre todas las cosas.

Además, el estudio integral que realice el juzgador necesariamente lo llevará a la apreciación de la probable o improbable constitucionalidad del acto reclamado; por consiguiente, si del examen que se haga de la violación resulta que hay datos que comprueban la existencia de actos violatorios de las garantías constitucionales del gobernado, no señalados en la queja, que se encuentran íntima e indisolublemente ligados al acto reclamado principal que si controvierte el impetrante del amparo, mínimamente deberán tenerse como reclamados, para que se efectúe el análisis de los mismos que, por desconocimiento o descuido dejaron de mencionarse, no obstante que son vitales para que el quejoso, de obtener un fallo favorable, pueda disfrutar realmente el derecho que se le había conculcado, sin que sea inútil la protección que al fin concediera la sentencia definitiva.

Lo anterior se robustece si consideramos que, respecto de la ejecución de las sentencias de amparo, hasta las autoridades que no intervinieron con ningún carácter durante la substanciación del juicio de garantías y que, por sus actividades tengan que cumplir con la ejecución del fallo, quedan vinculadas con el órgano de control que emitió la sentencia respectiva, y están obligadas a ejecutar ésta, en términos de lo dispuesto por el artículo 107 de la Ley de Amparo y conforme al criterio jurisprudencial que se cita a continuación:

“EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. A ELLA ESTÁN OBLIGADAS TODAS LAS AUTORIDADES. AUN CUANDO NO HAYAN INTERVENIDO EN EL AMPARO. Las ejecutorias de amparo deben ser inmediatamente cumplidas por toda autoridad que tenga conocimiento de ellas y que, por razón de sus funciones, deba intervenir en su ejecución, pues atenta la parte final del primer párrafo del artículo 107 de la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, no solamente la autoridad que haya figurado con el carácter de responsable en el juicio de garantías está obligada a cumplir la sentencia de amparo, sino cualquiera otra autoridad que, por sus funciones, tenga que intervenir en la ejecución de este fallo.”²⁸⁰

Quinta Época:

Queja en amparo administrativo 316/36. Penagos Lázaro. 20 de julio de 1936. Unanimidad de cuatro votos.

Queja en materia civil 717/39. Gurrola Teófilo, suc. de. 30 de julio de 1941. Unanimidad de cuatro votos.

Queja en amparo administrativo 270/42. Macotela Consuelo y coag. 23 de julio de 1942. Cinco votos.

Queja 621/41. Sánchez Saldaña Ernestina. 27 de julio de 1942. Cinco votos.

Queja en materia civil 65/42. Benítez Carreón Fernando. 20 de enero de 1943. Cinco votos.

Esta salvedad a los límites de los efectos del amparo, fortalece el planteamiento relativo a que si de las constancias analizadas por el juzgador se desprende que existe una autoridad responsable distinta de las señaladas por el quejoso o recurrente, ésta deberá ser llamada a juicio para ser oída en el mismo, ya que si no se citó a alguna de las responsables involucrada como emisora o ejecutora de los actos reclamados, sería incorrecto que por no haber sido señalada en la queja o en el recurso dejara de ser oída y vencida, máxime si puede obligársele a que ejecute la sentencia de amparo aunque no haya intervenido en el mismo.

Queda de manifiesto, como ya se ha expresado, que en aplicación del principio *iura novit curia*, al juez de amparo, como concedor del Derecho, le corresponde aplicar éste, sin permanecer indiferente ante la evidencia de

²⁸⁰ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tercera Sala, Quinta Época, Tomo VI, Tesis 236, pp. 159 y 160.

una violación, independientemente de que se omita el señalamiento de alguna autoridad responsable, si de las constancias se conoce que se encuentra involucrada alguna otra, pues, a fin de cuentas, el fallo que se produzca deberá ser acatado por todas las autoridades que tengan que intervenir en su ejecución.

Lo antes expuesto es con el afán de que predomine la verdad real sobre la formal, libre de prejuicios y de obstáculos que a modo de formulismos rigurosos ensombrecen la honorable función de los juzgadores de amparo que con honestidad y responsabilidad ejercen la función pública de administrar justicia y cumplen intachablemente con la alta misión que les ha sido encomendada.

La balanza de la justicia debe equilibrar esa franca desigualdad que los grupos sociales más débiles enfrentan en nuestro país cuando se conculca alguno de sus derechos, pues más que agraviar a un sujeto en lo particular hieren al país entero, en razón de que los valores más preciados que tutela nuestra Carta Magna como garantías individuales y sociales serán protegidos cabalmente cuando se aplique con espíritu humanitario el Derecho y se procure no sólo la igualdad ante la ley, sino mejor aún la igualdad ante la justicia.

5.4. La suspensión en el juicio de Amparo.

La figura jurídica de la suspensión ha representado una función primordial para la consecución de los fines del amparo, en tanto que con ella se paralizan o detienen actos de las autoridades de manera temporal y con duración limitada, sin anular lo anteriormente realizado, siendo que tales actos son propiamente los reclamados mediante el juicio de garantías.

Así, pueden suspenderse tanto la iniciación del acto reclamado, aun antes de que se actualice, como también las consecuencias de un acto que ya ha nacido y que se encontraba en desarrollo, sea porque se trate de ejecutar o ya se haya ejecutado el acto reclamado por parte de la autoridad responsable.

El concepto de autoridad responsable lo proporciona el artículo 11 de la Ley de Amparo, en los términos siguientes:

“Art. 11. Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.”

Así, tenemos que los actos presentes y los inminentes que se reclamen de las autoridades responsables, son susceptibles de paralizarse mediante la suspensión, por lo que siempre deberán ser actos de carácter positivo, que involucren actos ya realizados o que estén en potencia, más no actos negativos o de no hacer, consistentes en abstenciones de las autoridades, salvo que estos últimos tengan efectos positivos.

Esta institución también tiene el carácter de providencia o medida cautelar que hace posible la preservación de la materia del amparo e impide que el acto se continúe ejecutando o produzca sus efectos, en tanto se resuelve el fondo del amparo, evitando también que se ocasionen perjuicios irreparables en detrimento del quejoso; de ahí que el objeto primordial de la suspensión sea el de mantener viva la materia del amparo, para evitar perjuicios de difícil reparación al quejoso, sin violar disposiciones de orden público y sin ocasionar perjuicio al interés social.

Siendo una institución consagrada en la ley, tanto la suspensión que ha sido solicitada, como la de oficio, para poder operar, requieren de la

determinación de la autoridad competente que la decreta, ordenando el cese de la realización del acto reclamado o de sus efectos provisionalmente, sin que su duración pueda prolongarse más allá del momento en que cause ejecutoria la sentencia definitiva de amparo, puesto que podría permanecer subsistente hasta la total substanciación de los recursos que se hubiesen instaurado en contra del fallo definitivo.

El sustento constitucional de la suspensión está en las fracciones X y XI del artículo 107 de la Ley Suprema, cuyo contenido es el siguiente:

“Art. 107. ...

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare...

XI. La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la propia autoridad responsable decidirá al respecto... En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito.”

Como puede apreciarse, en los dispositivos legales pretranscritos se establecen las bases y los criterios orientadores de la figura suspensiva en favor del quejoso, así como las reglas que rigen para la fijación de los casos, condiciones y garantías en materia de suspensión, debiendo destacarse que, de conformidad con lo establecido en la fracción X del artículo 107 constitucional, es necesario que para el otorgamiento de la suspensión se analice la naturaleza de la violación alegada.

De igual manera, se desprenden varios aspectos diferenciales entre la suspensión para los amparos directos que para los indirectos, puesto que las autoridades competentes para conocer y resolver acerca de la suspensión son diversas, considerando que en los primeros dicha medida cautelar debe peticionarse ante la autoridad responsable, quien deberá decidir sobre tal solicitud, mientras que en los juicios de amparo indirecto los jueces de Distrito se avocan al conocimiento y resolución de la consabida figura jurídica.

En otro orden de ideas, el artículo 122 de la Ley de Amparo establece la existencia de dos tipos de suspensión ante los jueces de Distrito, a saber, la de oficio y la que resulta de la petición de la parte agraviada; ambas, tienen como distinguo el ente del que procede el impulso para que operen, siendo que, por regla general, la suspensión procede a petición de parte, y por excepción es que proceda de oficio.

Además, los casos de procedencia de la suspensión en forma oficiosa, ante los Juzgados de Distrito, se contienen limitativamente señalados en el artículo 123 de la Ley de Amparo, en tanto que en el numeral 124 de este último ordenamiento señala las condiciones que deben satisfacerse para que la suspensión pueda otorgarse a instancia de parte, por lo que se cita la parte conducente del mismo:

“Art. 124. Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurren los requisitos siguientes:

I. Que la solicite el agraviado;

II. Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

...

III. Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.”

Una vez cumplidas las tres condiciones anteriores, necesarias para el otorgamiento de dicha providencia suspensiva, el juzgador debe, antes de conceder esa medida cautelar, examinar la naturaleza de la violación alegada, atendiendo a la apariencia del derecho subjetivo que se dice violado, procurando fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomando las medidas prudentes para conservar la materia del amparo hasta la conclusión del juicio.

Por su parte, la suspensión en toda clase de amparos directos presenta algunas diferencias respecto de la suspensión comentada para los indirectos, puesto que en los amparos directos será la propia autoridad responsable que dictó la sentencia reclamada o resolución que puso fin al juicio, la que pronuncie la resolución suspensiva.

En forma justificada, la suspensión procede de oficio en tratándose de sentencias definitivas que hayan sido dictadas en los juicios del orden penal, ordenándose suspender de plano la ejecución de la sentencia reclamada, tal y como lo preceptúa el numeral 171 de la Ley de Amparo.

Asimismo, en las materias civil y administrativa, la suspensión procederá a instancia del agraviado, en los amparos directos, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 173, en relación con lo señalado por los diversos 124 y 125, todos de la Ley de Amparo.

Finalmente, la suspensión en los amparos directos en materia laboral, respecto de laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, solamente podrá ser concedida en los asuntos en que no se coloque a la parte trabajadora en peligro de no subsistir en tanto se resuelve el juicio de garantías, según lo

previene el artículo 174 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal.

5.4.1. La apariencia del buen derecho.

“La apariencia del buen derecho”, como se le ha dado en llamar, ha tenido un desarrollo considerable en tiempo relativamente reciente, enriqueciendo la figura jurídica de la suspensión²⁸¹.

En efecto, para conceder la suspensión de los actos reclamados, el tribunal de amparo deberá corroborar que se hayan satisfecho los requisitos exigidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, pero también tendrá que considerar si dichos actos de autoridad tienen visos de inconstitucionalidad, para poder estar en condiciones de decretar dicha medida cautelar.

Recordemos que para que el juzgador este en aptitud de otorgar la suspensión requiere no sólo reafirmar que el quejoso haya cumplido con las condiciones que establece el numeral 124 de la Ley de Amparo, sino también, conforme al artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, estudiar la naturaleza de la violación alegada por el quejoso, para llegar a la convicción de que en apariencia sí tiene el derecho que invocó.

Ello se corrobora con la jurisprudencia pronunciada por el Pleno de nuestro más Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 3/95, que lleva por rubro:

“SUSPENSION. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTICULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACION

²⁸¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación; “*La Apariencia del Buen Derecho*”, *op. cit.*, pág. 82.

DE CARACTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.”²⁸²

Así, contando con todos los elementos, el tribunal de amparo estará en aptitud de decretar la suspensión, pues de lo contrario, en caso de no tomar en cuenta la naturaleza de la violación alegada, por no realizar el estudio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, no se cubrirían los requisitos para la procedencia de la suspensión del acto reclamado en el amparo; amén de que, la apariencia de la existencia del derecho descartaría por sí misma una pretensión infundada o temeraria, basada en una decisión de probabilidad respecto de la existencia del derecho controvertido.

Lo anterior obedece a que la suspensión, con los caracteres propios de las medidas cautelares, debe satisfacer dos extremos, a saber, la apariencia de buen derecho y el peligro en la demora, siendo indispensable el llevar a cabo un preventivo cálculo de probabilidad acerca de la existencia del derecho cuya tutela se petitiona a los tribunales de amparo, con miras a otorgarla por el riesgo que representa el no hacerlo en forma inmediata, para conservar la materia del amparo, si no se afectan el interés social ni el orden público que están por encima del interés particular.

Para ilustrar lo anterior, se cita al pie de la letra la tesis de jurisprudencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte, en la que puede apreciarse la interpretación dada a la institución suspensiva, que debe observar “la apariencia del buen derecho”, necesariamente:

²⁸² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, Tomo III, Abril de 1996, Tesis P./J. 15/96, pág. 16.

“SUSPENSION. PROCEDENCIA EN LOS CASOS DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO INDEFINIDO. El artículo 107, fracción X de la Constitución General de la República, establece como uno de los requisitos para la procedencia de la suspensión del acto reclamado en el amparo, el de tomar en cuenta la naturaleza de la violación alegada; esto es, el juzgador deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, que podrá cambiar al dictar la sentencia definitiva, pues el hecho de que anticipe la probable solución de fondo del juicio principal, es un adelanto provisional, sólo para efectos de la suspensión. Tal anticipación es posible porque la suspensión se asemeja, en el género próximo, a las medidas cautelares, aunque es evidente que está caracterizada por diferencias que la perfilan de manera singular y concreta. Sin embargo, le son aplicables las reglas de tales medidas, en lo que no se opongan a su específica naturaleza. En este aspecto cabe señalar que son dos los extremos que hay que llenar para obtener la medida cautelar: 1) Apariencia de buen derecho y 2) Peligro en la demora. La apariencia de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y sería que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso; el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del pretendiente de la medida, que puede darse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. En síntesis, la medida cautelar exige un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, que se hace sobre la existencia del derecho cuya tutela se solicita a los tribunales. Consecuentemente, si toda medida cautelar descansa en los principios de verosimilitud o apariencia del derecho y el peligro en la demora, el Juez de Distrito puede analizar esos elementos en presencia de una clausura ejecutada por tiempo indefinido, y si la provisión cautelar, como mera suspensión, es ineficaz, debe dictar medidas que impliquen no una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado, para resolver posteriormente, en forma definitiva, si el acto reclamado es o no inconstitucional; así, el efecto de la suspensión será interrumpir el estado de clausura mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se niega el amparo, porque la "apariencia del buen derecho" sea equivocada, la autoridad pueda reanudar la clausura hasta su total cumplimiento. Lo expuesto anteriormente se sustenta en la fracción X del dispositivo constitucional citado, que establece que para conceder la suspensión deberá tomarse en cuenta la naturaleza de la violación alegada, lo que supone la necesidad de realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho esgrimido, con miras a otorgar la medida cautelar para evitar daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso y conservar viva la materia del juicio, si con ello no se lesionan el interés social y el orden público, lo cual podrá resolver la sensibilidad del Juez de Distrito, ante la realidad del acto reclamado, pues si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negar la suspensión solicitada, ya que la

preservación del orden público y el interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado.”²⁸³

Contradicción de tesis 12/90. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito. 14 de marzo de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Angelina Hernández Hernández.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el ocho de abril en curso, aprobó, con el número 16/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de abril de mil novecientos noventa y seis.

Lo que se pretende es dar un sentido práctico a la prescripción contenida en el artículo 107, fracción X, Constitucional, pues si para conceder la suspensión debe tomarse en cuenta la naturaleza de la garantía violada, se cumpliría con tal prevención asomándose de manera provisional a las cuestiones de fondo, para ver si el derecho subjetivo que se invoca es cuando menos en apariencia verosímil, pues la suspensión sólo tiene sentido si hay un derecho que conservar.

Efectivamente, la oportunidad en el otorgamiento de la suspensión es de lo más importante, pues el ministro Góngora Pimentel nos dice:

“La institución de la suspensión mira a resguardar el poder de los tribunales, o sea, a impedir que la soberanía del Estado, en su más alta expresión, que es la de la justicia, y en este caso la de la justicia administrativa, se reduzca a ser una tardía e inútil expresión verbal, una vana ostentación de lentos artificios que lleguen siempre demasiado tarde.”²⁸⁴

Entonces, ante la aparente presencia de un derecho que necesita ser tutelado de manera provisional y urgente, tenemos el peligro de que si se demora la aplicación de esa medida cautelar sería inútil la protección que a la postre pudiera concederse incluso en la sentencia definitiva, puesto que

²⁸³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, Tomo III, Abril de 1996, Tesis P./J. 16/96, pág. 36.

²⁸⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación; “*La Apariencia del Buen Derecho*”, *op. cit.*, pág. 107.

la puntualidad en el otorgamiento de la suspensión es fundamental, por lo siguiente:

“... la importancia de la institución suspensiva que tiene como objeto primordial preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente los bienes, la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate, para que la sentencia que en su día –lejano, en muchas ocasiones– declare el derecho del promovente, pueda ser ejecutada eficaz e íntegramente, restituyendo al quejoso en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación.”²⁸⁵

Por último, debemos considerar que cuando se niega una suspensión con desacierto se pone en grave riesgo la efectiva protección de la Justicia Federal al dictarse la sentencia de amparo, en razón de que la ejecución del acto reclamado podría ocasionar que la reparación sea difícil o hasta imposible.

5.5. Las sentencias en el juicio de Amparo.

Constituyen el acto jurisdiccional por excelencia, en el que se aplican por parte de los tribunales, al caso concreto, las normas jurídicas que resuelven un conflicto jurídico entre particulares y autoridades Estatales.

Las sentencias son actos procesales o esencialmente jurisdiccionales que deciden una controversia, emitidos por los tribunales u órganos judiciales del Estado que se encuentran investidos de tales atribuciones.

A efecto de precisar el fenómeno que se comenta, se cita el concepto de sentencia que proporciona el Dr. Burgoa, con las palabras siguientes:

“... las sentencias son aquellos actos procesales provenientes de la actividad jurisdiccional que implican la decisión de una cuestión contenciosa o debatida por las partes dentro del proceso, bien sea incidental o de fondo.”²⁸⁶

²⁸⁵ *Ibidem*, pág. 80.

²⁸⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio; “*El Juicio de Amparo*”, *op. cit.*, pág. 522.

Los rasgos distintivos de las sentencias permiten ubicarlas en diferentes categorías o clasificaciones, así, de acuerdo con las cuestiones debatidas que deciden, encontramos a las sentencias definitivas y a las sentencias interlocutorias; las mencionadas en primer orden, resuelven el fondo o materia de una controversia, mientras que las últimas deciden una cuestión incidental.

Ciertamente las sentencias definitivas dirimen un conflicto jurídico de manera substancial, pues deciden la cuestión debatida principal en la que encontramos las pretensiones e intereses fundamentales que se adujeron por las partes ante el órgano jurisdiccional, al ejercerse la acción en juicio y presentarse su contrapartida, la defensa.

El artículo 46 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, señala lo que debe entenderse por sentencias definitivas combatidas mediante amparo, al decir que son las que deciden “el juicio en lo principal, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas.”

Por su parte, las sentencias interlocutorias son también resoluciones judiciales, empero, solamente dirimen una cuestión debatida de carácter incidental que se suscita entre las partes de un juicio. Su nombre obedece a que las consecuencias jurídicas que producen son de tipo provisional hasta en tanto se dicte la definitiva.

Cabe hacer mención de que en los juicios de garantías no se adopta esa terminología, puesto que las decisiones que versan sobre cuestiones incidentales se reputan autos, de acuerdo con los artículos 220 y 223 del

Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en materia de amparo.

Otra de las clasificaciones que encontramos atiende al criterio de su contenido, pudiendo distinguirse de acuerdo con lo que resuelvan finalmente, es decir, sobreseyendo un juicio; negando la protección constitucional; o, concediendo el amparo.

Aquí, es pertinente comentar que la Ley de Amparo, en su capítulo X nos habla de las sentencias que se pronuncien en estos juicios de garantías, destacando, por las bondades de este medio de protección constitucional, el precepto relativo al otorgamiento de dicha tutela, que reza así:

“Art. 80. La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.”

Asimismo, reviste singular trascendencia que respecto de la ejecución de las sentencias de amparo, se obligue a ejecutar las mismas inclusive a autoridades que no hayan intervenido durante la substanciación del juicio de garantías, pero que, por sus funciones tengan que cumplir con la ejecución del fallo, atento a lo dispuesto por el artículo 107 de la Ley de Amparo y conforme a la tesis jurisprudencial número 236, pronunciada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en las páginas 159 y 160 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Quinta Época, Tomo VI, que lleva por rubro:

“EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. A ELLA ESTÁN OBLIGADAS TODAS LAS AUTORIDADES, AUN CUANDO NO HAYAN INTERVENIDO EN EL AMPARO.”

Encontramos, por último, la clasificación de las sentencias de amparo en declarativas o condenatorias, siendo las primeras distinguidas como las que no imponen la obligación de cumplimentar ningún hecho a cargo de la parte perdidosa, mientras que las condenatorias no se limitan solamente a reconocer una situación jurídica preexistente, sino a ordenar que se cumplimente, según se requiera de acuerdo con la naturaleza de lo resuelto.

Téngase presente que, las partes de que se componen las sentencias que sean dictadas en los juicios de garantías, han sido señaladas en el artículo 77 de la Ley de Amparo, cuyo tenor es el siguiente:

“Las sentencias que se dicten en los juicios de amparo deben contener:

- I. La fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, y la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados;
- II. Los fundamentos legales en que se apoyen para sobreseer en el juicio, o bien para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado;
- III. Los puntos resolutivos con que deban terminar, concretándose en ellos, con claridad y precisión, el acto o actos por los que se sobresea, conceda o niegue el amparo.”

Prácticamente son tres los capítulos que contiene una sentencia, a saber, los resultandos; los considerandos; y los puntos resolutivos.

Los resultandos, referidos en la fracción I del numeral 76 de la Ley de Amparo, son una narración cronológica de los hechos y exposiciones de carácter histórico, en que se deben señalar los actos que se reclaman y las pruebas apreciadas por el juzgador.

La segunda parte de las sentencias de amparo, conocida como el capítulo de considerandos, previsto en la fracción II del consabido artículo 76, versa sobre los razonamientos logico-jurídicos, tanto doctrinarios como legales y jurisprudenciales, que el juzgador elabora al examinar las pretensiones, una vez vinculadas con las pruebas que se tuvieron al

momento de ser dictado el fallo, que sirven de sustento jurídico para resolver en determinado sentido.

La tercera y última parte de las sentencias en el juicio de amparo, la constituyen los puntos resolutiveos a que se refiere la fracción III del multicitado artículo 76 de la Ley de Amparo, que no son otra cosa que las conclusiones concretas a las que arriba el tribunal de amparo, que resultan de las consideraciones vertidas por el órgano de control que ejerce la función jurisdiccional.

Por otra parte, el tópico relativo a las sentencias ejecutoriadas, en materia de amparo, no ha causado polémica como en otras materias, aunque deban considerarse como tales a aquellas que resultan inimpugnables, porque no proceda en contra de ellas algún medio jurídico ordinario o extraordinario, pasando a autoridad de cosa juzgada, por no existir ese medio jurídico o ser improcedente, como también por haber precluido la interposición del que la ley establece.

De la lectura del artículo 73, fracción II, de la Ley de Amparo, se desprende la improcedencia de los juicios de amparo en contra de las resoluciones pronunciadas en los propios juicios de garantías o que estén en ejecución, con lo cual se hace a un lado la problemática de determinar su ejecutoriedad, dado que el ordenamiento precitado no hace alusión en forma expresa a tal circunstancia; sin embargo, en el artículo 356 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en materia de amparo, conforme al artículo 2o., *in fine*, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 constitucionales, se previene lo siguiente:

“Art. 356. Causan ejecutoria las siguientes sentencias:

- I. Las que no admitan ningún recurso;
- II. Las que, admitiendo algún recurso, no fueren recurridas, o habiéndolo sido, se haya declarado desierto el interpuesto, o haya desistido el recurrente de él, y
- III. Las consentidas expresamente por las partes, sus representantes legítimos o sus mandatarios con poder bastante.”

No obstante lo anterior, se reitera que las sentencias adquieren la autoridad de cosa juzgada y, por ende, son inimpugnables, cuando ya no existe medio alguno para combatirlas, independientemente de que habiendo existido éste se haya extinguido el derecho para hacerlo valer, por cualquier causa legal, o porque se consientan expresamente dichas sentencias, siendo necesario que en este último caso se manifieste la voluntad en la forma prescrita por la ley.

5.6. Conclusiones.

1. La suplencia de la queja deficiente propende a equilibrar las fuerzas representadas por los particulares y las autoridades, frente a los órganos jurisdiccionales ante los que han sometido una controversia jurídica, para el logro de una verdadera justicia fiscal.

2. Para tener un verdadero acceso a la justicia fiscal, no basta con tener la posibilidad de interponer los medios de defensa legal establecidos por las leyes, sino que es necesario que los órganos de administración de justicia no se limiten a contemplar la contienda jurídica entre las partes, sino que vayan en busca de la verdad real, respetando la naturaleza y la dignidad humanas.

3. Sería estéril la función de los tribunales de amparo, si los gobernados afectados por los actos de las autoridades perdieran la confianza en ellos, porque la justicia les resulte inasequible, dados los costosos servicios profesionales de un especialista en la materia que los defienda con conocimientos técnicos jurídicos, por carecer de los recursos económicos suficientes para sufragar sus honorarios.

4. La terminología “suplencia de la queja deficiente” o “suplencia del recurso deficiente en amparo” es acorde con su esencia misma, porque toda violación a la ley que hubiese dejado sin defensa al quejoso o al recurrente, obliga al juzgador de amparo a que supla la queja deficiente, no sólo por cuanto hace a los conceptos de violación o agravios, según se tratara de la queja o de un recurso en materia de amparo, sino también a allegarse de las probanzas que le permitan llegar al conocimiento y esclarecimiento de la verdad real, para emitir un fallo con el que imparta justicia.

5. Sería letra muerta una obligación como la de suplir la queja deficiente, si ésta se sustentara única y exclusivamente en elementos subjetivos y no previera factores objetivos.

6. Para poder hacer efectiva la institución supletiva, se requiere de mecanismos jurídicos que garanticen su plena aplicación y constriñan al omiso a que cumpla con esa obligación.

7. El fin último del fenómeno de la suplencia de la queja deficiente lo constituye la consecución de una real administración de justicia, sustentada en el equilibrio y la igualdad de las fuerzas, ante los órganos jurisdiccionales.

8. Debe desterrarse toda limitación a la actividad del juzgador que lo coloque como simple observador de una contienda en la que una de las partes se aproveche de la ignorancia jurídica y deficiente defensa de la otra que, aún asistiéndole el derecho no lo sepa hacer valer.

9. Hablar de la obligación de suplir la queja deficiente no significa que en todos los casos deba concederse el amparo al quejoso o al recurrente, sino que se otorgue la protección constitucional solicitada, única y exclusivamente, cuando exista inconstitucionalidad de los actos que se reclaman, aun cuando éstos no hayan podido ser desvirtuados por el agraviado.

CONCLUSIONES GENERALES

CONCLUSIONES GENERALES

1. La suplencia del error en la cita de los preceptos violados no sólo se circunscribe a la corrección de la cita de los dispositivos constitucionales o legales, sino que también colma la omisión total de invocarlos, basándose el juzgador en los argumentos hechos valer por el impugnante, independientemente de que opere o sea inoperante la suplencia de la queja deficiente.

2. La suplencia de la queja deficiente es una institución jurídica, cuya aplicación es de carácter obligatorio para los juzgadores de amparo, creada en favor de los gobernados, para salvaguardar sus derechos cuando éstos han sido conculcados por algún acto emitido por las autoridades del Estado.

3. La suplencia de la queja deficiente constituye una excepción al principio de estricto derecho que rige en el juicio de amparo, en virtud de que libera al juzgador de las ataduras que le impiden llegar a conocer la verdad de los hechos en los asuntos de su competencia, para resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, sin limitarlo a examinar exclusivamente los conceptos de violación o agravios, hechos valer en la queja o en el recurso en amparo.

4. La extensión protectora de la institución de la suplencia alcanza a cubrir todas las áreas del Derecho, en materia de amparo, incluyendo la fiscal, pero única y exclusivamente se aplica en favor del particular quejoso o recurrente.

5. En materia de amparo fiscal, opera cuando el acto reclamado se sustenta en leyes, reglamentos y demás actos materialmente legislativos, que hayan sido declarados inconstitucionales por la jurisprudencia emitida por nuestro más Alto Tribunal, aunque el quejoso o recurrente omita formular conceptos de violación o agravios, siempre y cuando sea procedente el juicio de amparo.

6. La institución de la suplencia, en materia de amparo fiscal, también opera cuando existe alguna violación de la ley que haya dejado sin defensa al quejoso o recurrente y el juzgador esté cierto de ella, aun ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios, siempre y cuando sea procedente el juicio de garantías.

7. La suplencia de la queja deficiente no sólo colma la carencia de los aspectos legales conocidos como conceptos de violación o agravios, según se trate de la queja o del recurso en amparo, sino también los aspectos fácticos y probatorios relativos a las leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de nuestro máximo tribunal.

8. La figura de la suplencia integra la falta de los conceptos de violación de la queja o de los agravios en el recurso en amparo, y suple también los aspectos fácticos y probatorios, cuando existe una violación a la ley que dejó sin defensa al quejoso o particular recurrente y contra la cual ya no pueda defenderse éste.

9. Cuando la referida institución jurídica es aplicada, integrando totalmente el concepto de violación o agravio omitido, releva al quejoso o recurrente de realizar exposiciones y de rendir pruebas en el juicio o recurso en amparo, respecto de la cuestión concreta sobre la que versa la suplencia.

10. Asimismo, se aplica cuando la autoridad responsable incurre en una violación indubitable a alguna de las garantías constitucionales del quejoso o recurrente, aunque nada se haya dicho respecto de ella en la queja o en el recurso en materia de amparo.

11. El fenómeno jurídico que se analiza tiende a equilibrar las diferentes situaciones en que se encuentran quienes intervienen en juicio, estabilizando las fuerzas en conflicto y haciendo posible que se imparta justicia por los órganos jurisdiccionales imparciales.

12. La institución de la suplencia ha hecho posible que los gobernados afectados en su esfera de derechos, por los actos de las autoridades, tengan acceso a la justicia, sin que se les exija en juicio la satisfacción de

formulismos rigoristas, ni excesivos tecnicismos, ante los órganos jurisdiccionales correspondientes.

13. Para que exista un verdadero acceso a la justicia no es suficiente con tener la posibilidad de interponer los medios de defensa establecidos por las leyes, sino que es necesario que el juzgador participe activamente en la búsqueda de la verdad, sin cortapisas que se lo impidan, y aplique el Derecho al caso concreto, conforme a la realidad.

14. El juzgador de amparo, como experto en derecho, debe evidenciar y no soslayar la existencia de violaciones a la ley, una vez que esté convencido de ellas, si el gobernado las impugna y carece de capacidad para demostrarlas, actuando siempre en aras de la justicia.

15. En nuestro país son pocos los profesionales especializados que conocen el manejo de los asuntos fiscales, en razón de los numerosos problemas de esta índole que aquejan a la población, lo cual se agrava por el hecho de que los grupos sociales económicamente débiles no pueden pagar sus honorarios, dificultando la óptima defensa de los derechos de los gobernados.

16. La confianza depositada en los órganos jurisdiccionales se fortalece en la medida en que los juzgadores equilibran las fuerzas involucradas y

logran que impere la igualdad ante la justicia, sin que ésta dependa de la habilidad técnica de los defensores.

17. Un elemental principio de justicia consiste en interpretar las normas jurídicas con pleno conocimiento del espíritu que las anima y de acuerdo con su naturaleza, para no coartar los derechos de los gobernados, ni limitar el actuar del juzgador a la estricta literalidad de las leyes.

18. La obligación de suplir la queja deficiente debe sustentarse, en la medida de lo posible, en supuestos normativos objetivos y no depender exclusivamente de aspectos subjetivos, previendo los mecanismos jurídicos que hagan efectiva la realización de la misma, sin restringir las actividades que necesite realizar el juzgador para conocer la realidad.

19. Suplir la deficiencia de la queja no significa que el juzgador deba resolver en favor del gobernado todos los casos, sino aplicar esta figura jurídica y, sólo en el caso de que existan fundamentos y motivos legales para protegerlo, emitir un pronunciamiento en tal sentido.

20. La suplencia de la queja deficiente surgió y se desarrolló primigeniamente en el juicio de amparo, resultando imperativo que las bondades de esta institución se apliquen en beneficio de los gobernados, tanto en el proceso contencioso administrativo, como en el procedimiento

administrativo, de acuerdo con la naturaleza jurídica de cada uno de estos órdenes.

21. La suplencia de la defensa deficiente, en el procedimiento administrativo, opera en favor del gobernado cuando éste interpone el recurso administrativo de revocación y sus agravios son insuficientes para desvirtuar la legalidad de la resolución de la autoridad, pero existe una ilegalidad manifiesta durante el procedimiento, por la que se habrá de dejar sin efectos el acto administrativo recurrido.

22. Se propugna por la creación de la institución jurídica de la suplencia de la defensa deficiente en el proceso contencioso administrativo, al ser violada en su perjuicio alguna de las formalidades esenciales del procedimiento administrativo, sea que no se le hubiese notificado el inicio de éste y sus consecuencias al administrado, o no se le hubiese dado la oportunidad de rendir pruebas o de alegar en su defensa, puesto que en todos estos casos se conculca, sin duda alguna, la garantía constitucional de audiencia en perjuicio del gobernado.

23. La figura de la suplencia de la defensa deficiente constituye un verdadero vínculo entre la legalidad y la justicia; es un instituto legal imprescindible en nuestro régimen jurídico, que coexiste con el principio de estricto derecho y que sufre transformaciones que la perfeccionan a medida que evoluciona el Derecho.

FUENTES CONSULTADAS

FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel; *“Compendio de Derecho Administrativo”*, Editorial Porrúa, México, 1996.

—————; *“Teoría General del Derecho Administrativo”*, Editorial Porrúa, Décima edición, México, 1991.

ARELLANO GARCÍA, Carlos; *“El Juicio de Amparo”*, Editorial Porrúa, México, 1983.

—————; *“Práctica Forense del Juicio de Amparo”*, Editorial Porrúa, Quinta edición, México, 1989.

ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo; *“El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano”*, Textos Universitarios, México, 1977.

ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo; *“Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos”*, Editorial Porrúa, Tercera edición, México, 1996.

ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo; *“Derecho Fiscal”*, Editorial Themis, Séptima edición, México, 1991.

BAZDRECH, Luis; *“El Juicio de Amparo”*, Editorial Trillas, Cuarta edición, México, 1983.

—————; *“Garantías Constitucionales”*, Editorial Trillas, Tercera edición, México, 1986.

BECERRA BAUTISTA, José; *“El Proceso Civil en México”*, Editorial Porrúa, Undécima edición, México, 1984.

—————; *“Introducción al Estudio del Derecho Procesal Civil”*, Cárdenas Editor y Distribuidor, Tercera edición, México, 1977.

BIELSA, Rafael; *“Estudios de Derecho Público”*, Editorial Depalma, Tomo I, Derecho Fiscal, Argentina 1951.

BRISEÑO SIERRA, Humberto; *“Derecho Procesal Fiscal”*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, Segunda edición, México, 1990.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio; *“Derecho Constitucional Mexicano”*, Editorial Porrúa, Sexta edición, México, 1985.

—————; *“El Juicio de Amparo”*, Editorial Porrúa, Trigesimatercera edición, México, 1997.

—————; *“Las Garantías Individuales”*, Editorial Porrúa, Vigésimaprimer edición, México, 1988.

CÁMARA DE DIPUTADOS; *“Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones”*, Tomo VIII, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, México, 1967.

CÁRDENAS ELIZONDO, Francisco; *“Introducción al Estudio del Derecho Fiscal”*, Editorial Porrúa, México, 1992.

CARRILLO FLORES, Antonio; *“Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional”*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1987.

CASTRO, Juventino V.; *“La Suplencia de la Queja Deficiente en el Juicio de Amparo”*, Editorial Porrúa, México, 1953.

COLEGIO DE SECRETARIOS DE ESTUDIO Y CUENTA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, A. C.; *“La Suplencia de la Deficiencia de la Queja en el Juicio de Amparo”*, Cárdenas, Editor y Distribuidor, México, 1977.

COLEGIO NACIONAL DE PROFESORES E INVESTIGADORES DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS, A.C.; *“Justicia Administrativa”*, Editorial Trillas, México, 1987.

CÓRDOVA, Arnaldo; *“Sociedad y Estado en el Mundo Moderno”*, Editorial Grijalbo, Segunda edición, México, 1977.

CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso; *“Ciencia Financiera y Derecho Tributario”*, Tribunal Fiscal de la Federación, Segunda edición, Volumen I, México, 1990.

—————; *“Ensayos Jurídicos en Materia Tributaria”*, Editorial Themis, México, 1993.

CRUZ MORALES, Carlos A.; *“Los Artículos 14 y 16 Constitucionales”*, Editorial Porrúa, México, 1977.

DE LA CRUZ ROBLES, José Alfredo; *“Hacienda Pública y Potestad Tributaria Municipales”*, Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, Volumen XIV, México, 1990.

DE LA GARZA, Sergio Francisco; *“Derecho Financiero Mexicano”*, Editorial Porrúa, Decimoséptima edición, México, 1992.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto; *“Principios de Derecho Tributario”*, Editorial Limusa, Tercera edición, Octava reimpresión, México, 1997.

ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo A.; *“La Prueba en el Juicio Fiscal Federal”*, Editorial Porrúa, México, 1998.

FIX-ZAMUDIO, Héctor; *“Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano”*, El Colegio Nacional, México, 1983.

FLORES ZAVALA, Ernesto; *“Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas”*, Editorial Porrúa, Decimatercera edición, México, 1971.

FRAGA, Gabino; *“Derecho Administrativo”*, Editorial Porrúa, Decimotercera edición, México, 1969.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo; *“Introducción al Estudio del Derecho”*, Editorial Porrúa, Cuadragésimoprimer edición, México, 1990.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús; *“Procedimiento Administrativo Federal”*, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Segunda edición, México, 1997.

GIULIANI FONROUGE, Carlos M.; *“Derecho Financiero”*, Editorial Depalma, Quinta edición, Volumen I, Argentina, 1993

GÓMEZ LARA, Cipriano; *“Teoría General del Proceso”*, Editorial Harla, Octava edición, México, 1990.

GONZÁLEZ URIBE, Héctor; *“Teoría Política”*, Editorial Porrúa, Segunda edición, México, 1977.

HELLER, Herman; *“Teoría del Estado”*, Editorial Fondo de Cultura Económica, Decimocuarta reimpresión, México, 1992.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS; *“Diccionario Jurídico Mexicano”*, Editorial Porrúa, Novena edición, México, 1996.

JARACH, Dino; *“El Hecho Imponible”*, Editorial Abeledo-Perrot, Tercera edición, Argentina, 1982.

JOHNSON OKHUYSEN, Eduardo Andrés; *“Equilibrio entre Presión Fiscal y Justicia Fiscal (En el Sistema Tributario Federal Mexicano)”*, Editorial Pac, México, 1984.

KAYE, Dionisio J.; *“Derecho Procesal Fiscal”*, Editorial Themis, Tercera edición, México, 1991.

LERDO DE TEJADA, Francisco; *“Ensayos de Derecho Tributario”*, Editorial Jus, México, 1975.

LUCERO ESPINOSA, Manuel; *“Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación”*, Editorial Porrúa, Cuarta edición, México, 1997.

LÓPEZ RÍOS, Pedro; *“La Justicia Administrativa en el Sistema Federal Mexicano”*, Universidad de Guanajuato, México, 1995.

MARGÁIN MANAUTOU, Emilio; *“De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad”*, Editorial Porrúa, Séptima edición, México, 1998.

—————; *“El Recurso Administrativo en México”*, Editorial Porrúa, Cuarta edición, México, 1997.

—————; *“Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano”*, Editorial Porrúa, Decimoprimer edición, México, 1993.

MARTÍNEZ LARA, Ramón; *“El Sistema Contencioso Administrativo en México”*, Editorial Trillas, México 1990.

MEDINA LIMA, Ignacio; *“Breve Antología Procesal”*, Universidad Nacional Autónoma de México, Textos Universitarios, México, 1973.

NAVA NEGRETE, Alfonso; *“Derecho Administrativo”*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991.

NAVA NEGRETE, Alfonso; *“Derecho Administrativo Mexicano”*, Fondo de Cultura Económica, Primera reimpresión, México, 1996.

OSORNIO CORRES, Francisco Javier; *“Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México”*, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.

QUINTANA VALTIERRA, Jesús y ROJAS YÁÑEZ, Jorge; *“Derecho Tributario Mexicano”*, Editorial Trillas, Primera reimpresión, México, 1991.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA; *“Diccionario de la Lengua Española”*, Editorial Espasa-Calpe, Vigésima edición, Tomos I y II, Madrid, España, 1984.

RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl; *“Derecho Fiscal”*, Editorial Harla, Segunda edición, México, 1986.

SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C.; *“Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa, Recursos Administrativos, Juicio de Nulidad y Amparo”*, Editorial Porrúa, México, 1997.

SANTOFIMIO G., Jaime Orlando; *“Acto Administrativo Procedimiento, Eficacia y Validez”*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1988.

SERRA ROJAS, Andrés; *“Derecho Administrativo”*, Editorial Porrúa, Decimaquinta Edición, Tomos I y II, México, 1992.

SUÁREZ CAMACHO, Humberto; *“Análisis Práctico-Operativo de la Suplencia de la Queja Deficiente en el Juicio de Amparo”*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN; *“Manual del Juicio de Amparo”*, Editorial Themis, Cuarta Reimpresión, México, 1996.

—————; *“La Apariencia del Buen Derecho”*, Serie Debates Pleno, Editorial Themis, México, 1996.

TENA RAMÍREZ, Felipe; *“Derecho Constitucional Mexicano”*, Editorial Porrúa, Vigésimaprimer edición, México, 1985.

—————; *“Leyes Fundamentales de México 1808-1995”*, Editorial Porrúa, Decimonovena edición, México, 1995.

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN; *“Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación”*, Editorial Fideicomiso para Promover la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo, México, 1994.

—————; *“Cuarenta y Cinco Años”*, Editorial Tribunal Fiscal de la Federación, Tomo II, México, 1982

—————; *“55 Años. Obra Conmemorativa”*, Editorial Fideicomiso para Promover la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo, Tomo I, México, 1991.

—————; *“Principios Tributarios Constitucionales”*, Editorial Fideicomiso para Promover la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo, México, 1992.

TRUEBA URBINA, ALBERTO Y TRUEBA BARRERA, JORGE; *“Nueva Legislación de Amparo Reformada. Doctrina, Textos y Jurisprudencia”*, Editorial Porrúa, México, 1998.

VALDÉS VILLAREAL, Miguel; "*Principios Constitucionales que regulan las Contribuciones*", Estudios de Derecho Público Contemporáneo, México, 1971.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis; "*Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*", Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991.

HEMEROGRAFÍA

CD-ROM IUS 9, Jurisprudencias y tesis aisladas del Poder Judicial de la Federación, correspondiente al período: junio 1917, abril 1999.

CASTAÑÓN LEÓN, Noé; "*La Facultad de Suplir la Deficiencia en la Queja*", Conferencia sustentada en el Ciclo de Mesas Redondas Sobre el Juicio de Amparo, Organizado por el Colegio de Secretarios de Tribunales y Juzgados de Distrito del Primer Circuito del Poder Judicial Federal, A.C., México, junio 28 de 1988.

REVISTA DE LA ACADEMIA MEXICANA DE DERECHO FISCAL, Primera Convención Nacional Fiscal Académica, Cuernavaca, Morelos, 9 a 11 de octubre de 1997, Año II, No. 5, México, 1998

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, Segunda Época, Sala Superior, Jurisprudencia 165, Volumen 42, Año V, Junio de 1983.

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, Tercera Época, Año XI, No. 122, febrero de 1998.

REVISTA LEX DIFUSIÓN Y ANÁLISIS; "*El Principio Constitucional de Legalidad Tributaria y la Base Gravable del Tributo*", Editora Laguna.

Sr. Ministro: Góngora Pimentel, Genaro David, 3era. Época, Año III, Número 19, México, Enero, 1997.

—————; “*Reformas Tributarias 1997*”, Revista Lex Difusión y Análisis, Editora Laguna, Dr. Reyes Vera, Ramón, 3era. Época, Año III, Número 20, México, Febrero, 1997.

—————; “*Capacidad Contributiva Real y Presunta (Inconstitucionalidad del artículo 59, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación)*”, Revista Lex Difusión y Análisis, Editora Laguna, Sr. Ministro: Góngora Pimentel, Genaro David, Año IV, Número 37, México, Julio, 1998.

LEGISLACIÓN

Código Federal de Procedimientos Civiles, Editorial Porrúa, México, 2000.

Código Fiscal de la Federación, Prontuario Fiscal Correlacionado, Editorial Themis, México, 2000.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, Decimoprimera edición, Tomos I y II, México, 1997.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, Undécima edición, Tomo I, México, 1992.

Exposición de Motivos relativa a la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 31 de agosto de 1936 y vigente a partir del 1o. de enero de 1937.

Exposición de Motivos relativa a las Modificaciones que sufrió el Código Fiscal de la Federación, contenidas en la Iniciativa del Decreto por el que se Expiden Nuevas Leyes Fiscales y se modifican otras, vigente a partir del 1o. de enero de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 15 de diciembre de 1995.