



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**EL AMPARO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE
RESUELVE LA CONSULTA FISCAL**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:
IGNACIO VARELA ESPINOSA

ASESOR: LIC. IGNACIO MEJÍA GUIZAR



CIUDAD DE MÉXICO, 2004.



m340380



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno VARELA ESPINOSA IGNACIO, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "EL AMPARO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE RESUELVE LA CONSULTA FISCAL", bajo la dirección del suscrito y del Lic. Ignacio Mejía Guizar, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Mejía Guizar, en oficio de fecha 8 de septiembre de 2004, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EN CASTELLANO"
Cd. Universitaria, D.F., septiembre 23 de 2004.



LIC. EDMUNDO ELIAS MORALES
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

**NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.*

*lrm.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E.

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "EL AMPARO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE RESUELVE LA CONSULTA FISCAL" elaborada por el alumno VARELA ESPINOSA IGNACIO.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva, ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como la legislación expedida sobre la materia; en consecuencia, la monografía reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, para ser sustentada como tesis para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

Cd. Universitaria, D.F., septiembre 8 de 1964

A T E N T A M E N T E



LIC. IGNACIO MEJIA GUNZAR. DE DERECHO
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.

Son tantas las personas a las que estoy eternamente agradecido, por su apoyo,
comprensión y entrega.

A Mis Papás, ...no encontré palabras para expresarles mi sentir. Gracias, gracias, gracias.

A Mis Hermanos, ...por ser incondicionales.

A Mis Maestros, ...por fomentar en mí, el estudio del Derecho.

Y finalmente a ti, que hoy día no estás presente, ...a donde quiera que te encuentres.

Gracias Totales.

"Haz lo necesario para lograr tu más vehemente deseo, y acabarás lográndolo."

BEETHOVEN, Ludwig van

ÍNDICE

Introducción

Capítulo I

Obligaciones y Derechos del Contribuyente

- 1.1 Fundamento Constitucional de la obligación Tributaria y Finalidad de los contribuyentes
- 1.2 Obligaciones de hacer
- 1.3 Obligaciones de No hacer
- 1.4 Obligaciones de Tolerar
- 1.5 Derechos de los Contribuyentes
 - 1.5.1 Las Promociones
 - 1.5.2 Negativa Ficta-Derecho a Contestación
 - 1.5.3 Derecho a la Representación
 - 1.5.4 Justicia de Ventanilla
 - 1.5.5 Recurso de Revocación

Capítulo II

Amparo contra Ley Heteroaplicativa

- 2.1 Ley Heteroaplicativa
- 2.2 Procedencia del Amparo
- 2.3 Competencia
- 2.4 Autoridad Responsable
- 2.5 Interés Jurídico
- 2.6 Principio de Relatividad

Capítulo III

La Consulta Fiscal

- 3.1 Antecedentes
- 3.2 Derecho de petición (artículo 8º constitucional)
- 3.3 Consulta en materia fiscal
 - 3.3.1 Concepto
- 3.4 Artículo que la fundamento (artículo 34 del código fiscal de la federación)
- 3.5 Autoridad ante quien se presenta la consulta.
- 3.6 Plazos para formular las consultas
- 3.7 Requisitos
- 3.8 Procedimiento
- 3.9 Resoluciones de las autoridades fiscales
 - 3.9.1 Fundamentación y motivación
- 3.10 Efecto de la resolución emitida por la autoridad fiscal.

CAPITULO IV

El Amparo en contra de la Resolución que resuelve la Consulta Fiscal

- 4.1 Amparo procedente
- 4.2 Competencia
- 4.3 Término para promover
- 4.4 Jurisprudencia
- 4.5 Criterio sustentable.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

El objetivo primordial del presente estudio es proponer desde el punto de vista muy particular, que la resolución que resuelve una consulta fiscal emitida por las autoridades fiscales no debe constituirse como acto de aplicación de la ley en que se fundamenta, ya que considero, que con dicha resolución se pretende orientar y asesorar a los contribuyentes sobre la aplicación de las leyes fiscales.

Por ello, en el primer capítulo analizaré los derechos y obligaciones que tiene todo gobernado, como llevar a cabo promociones para consultar a las autoridades fiscales sobre diversas situaciones jurídicas de los contribuyentes.

Asimismo, como obligación la fundamentada en el artículo 31, fracción IV, de Nuestra Carta Magna Política, que establece el deber que tenemos los gobernados, para aportar una parte de nuestros ingresos para satisfacer el gasto público de manera justa, bajo las máximas de equidad y proporcionalidad, respetando el principio de legalidad que debe regir todo acto de autoridad.

Por otra parte, en el segundo capítulo procederé a realizar un análisis del juicio de amparo en contra de las leyes heteroaplicativas, determinando en que momento debe impugnarse la ley si es a partir de su vigencia o si es necesario un acto de autoridad fundado en dicha ley inconstitucional, para atacarla en amparo.

En el tercer capítulo se analizará todo lo referente a la consulta fiscal, así como su fundamento constitucional en el artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el diverso 34 del Código Fiscal de la Federación.

Por último, expondré en el cuarto capítulo el tema central del presente estudio que consiste en *el amparo en contra de la resolución que resuelve la consulta fiscal*, a través del cual expresaré el porqué considero que la resolución que recae a una consulta fiscal no debe ser considerada como acto de aplicación de la ley fiscal en que se fundamenta.

CAPÍTULO I

OBLIGACIONES Y DERECHOS DE LOS CONTRIBUYENTES

1.1 Fundamento Constitucional de la Obligación Tributaria y Finalidad de los Contribuyentes

En el derecho civil se refiere a la persona, en relación con su actividad económica y ésta puede ser en un plano de exclusividad o de colaboración, cuando los actos económicos se realizan en exclusividad nos encontramos con derechos reales, y cuando se realiza en colaboración de unos hombres con otros, estamos en presencia de derechos personales que ameritan la distinción entre deudor y acreedor y vínculo que los relaciona.

Para Rojina Villegas la obligación se ha definido como "un vínculo jurídico por virtud del cual una persona denominada deudor, se encuentra constreñida jurídicamente a ejecutar algo a favor de otra persona, llamada deudor"¹

En este entendido la obligación es un vínculo jurídico por el que somos constreñidos por la necesidad de pagar alguna cosa según las leyes de nuestra ciudad.

¹ Rojina Villegas Rafael, Derecho Civil Mexicano, Obligaciones I. México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1981. Pág. 9

Lo anterior es así, toda vez que tal y como lo señala el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas, "el vínculo nos constriñe a la necesidad de pagar, por esa razón el orden jurídico exige que las obligaciones tengan una fuente de donde nazcan. La obligación sin una fuente no tendría razón de ser, ni estaríamos en presencia de un orden jurídico sin ella, pues bien, las obligaciones nacen de un acuerdo de voluntades o de un ilícito, bien de cierto derecho propio, según las varias especies de causas (Gayó) y por esa razón se habla de la necesidad de pagar alguna cosa, añadiéndose que el pago debe hacerse según leyes de nuestra ciudad lo que significa que el vínculo está reconocido por el orden jurídico".²

Ahora bien, el artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción IV establece:

Artículo 31: Son obligaciones de los mexicanos

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

El objetivo principal del artículo 31, de la Carta Magna consiste en asentar las principales obligaciones que tienen los mexicanos. Esto es así, ya que los miembros de la sociedad gozan de los beneficios que brinda la coexistencia organizada dentro de un Estado y, por ello, es claro que tienen también ciertas obligaciones de carácter fundamental que apuntalan la estructura social. Ahora bien de no observarse dichas obligaciones de carácter fundamental el bien común de una comunidad y por ende el de sus miembros individualmente no serían realizados.

² **Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, Décima Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2000, Pág. 2246.**

La obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos se sustenta en el artículo 73, fracción VII, de la Constitución Política Mexicana, que señala como atribución del Congreso de la Unión discutir y aprobar las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto y se refuerza con lo que establece la fracción IV del artículo 74 de la Constitución, en donde se menciona que:

Una de las facultades de la Cámara de Diputados es examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que deben decretarse para cubrirlo.

A este respecto, el especialista Narciso Sánchez Gómez, en su libro *Los Impuestos y La Deuda Pública*, señala "En nuestro país por mandato de la Fracción IV, del artículo 31 de la Constitución Política Federal, es obligación de los mexicanos, contribuir a los gastos públicos, de la Federación, del Distrito Federal, del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Prácticamente dicho dispositivo, deja en claro el compromiso que tenemos los individuos que formamos parte de esta nación, para aportar una parte de nuestra riqueza, ingresos o recursos para hacerle frente a las necesidades sociales propias de cada esfera de gobierno citadas, pero eso sí, que se haga con justicia, bajo las máximas de equidad y proporcionalidad, respetando el principio de legalidad que debe regir todo acto de autoridad, para que la obligación contributiva tenga certeza en cuanto a sus elementos constitutivos, y para que los preceptos jurídicos en la materia reúnan las características de generalidad, obligatoriedad e impersonalidad, que en su esencia, haya igualdad, uniformidad y moderación de las cargas aplicables a cada persona física y moral, tomando en cuenta sus posibilidades económicas, y liberando de las mismas a quienes alcancen esa excepción."³

³ Sánchez Gómez, Narciso, *Los Impuestos y la Deuda Pública*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2000, Pág. 6

A mayor abundamiento, la fracción IV del precepto constitucional citado con antelación, contiene elementos de gran trascendencia para el derecho fiscal mexicano.

En primer término, establece la obligación, a cargo de todo mexicano de contribuir a los gastos públicos.

En segundo lugar, la fracción IV declara que los entes habilitados para recibir impuestos son la Federación, las entidades federativas y los municipios.

En tercer lugar, la citada fracción aclara que la entidad que puede fijar gravámenes es aquella en la que resida un contribuyente.

El anterior concepto podría interpretarse en el sentido de que las legislaturas locales únicamente están en posibilidad de gravar a quienes residan en la entidad respectiva. Sin embargo, esto es sólo parcialmente cierto, puesto que de hecho las entidades crean impuestos indirectos que tienen como sujetos pasivos a todo el que consuma bienes y servicios en el ámbito respectivo, ya sea que resida o no en el estado de que se trate.

En cuarto término, la fracción analizada declara que los impuestos deben estar establecidos en ley, así como serán equitativos y proporcionales.

A este respecto Hugo Carrasco Iriarte señala " La interpretación de la ley debe ser estricta en cuanto a la existencia del tributo y las excepciones de éste, es decir, las contribuciones y sus excepciones sólo deben existir en virtud de la ley, y su exigibilidad se reduce a las cargas que ésta consigne. De tal manera, sólo puede reclamarse un impuesto cuando comprendido dentro de la disposición que lo crea, y no caben la analogía ni la mayoría en razón."⁴

En este entendido, podemos desprender que la obligación tributaria, que es de derecho público, es el vínculo jurídico entre el Estado, acreedor tributario y el deudor tributario responsable o contribuyente, establecido por ley, que tiene por objeto el cumplimiento de la prestación tributaria, siendo exigible coactivamente. El vínculo jurídico creado por la obligación tributaria es de orden personal.

Emilio Margáin Manautou en su libro Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, establece que "La obligación tributaria ha sido definida como el vínculo jurídico en virtud del cual el Estado, denominado sujeto activo, exige a un deudor, denominado sujeto pasivo, el cumplimiento de una prestación pecuniaria excepcionalmente en especie."⁵

Asimismo, la obligación tributaria conforme al Diccionario Jurídico 2000, es:

*"El vínculo jurídico de contenido económico entre una persona física o moral y el Estado, que constriñe a esta a realizar el pago de una contribución, así como a llevar a cabo acciones o abstenciones consignadas en las leyes fiscales"*⁶

⁴ Carrasco Iriarte. Hugo, *Derecho Fiscal Constitucional*, Cuarta Edición, Editorial Oxford University Press., México 2000, Págs. 178 – 179

⁵ Margáin Manautou. Emilio, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2000, Pág. 230

⁶ *Diccionario Jurídico 2000*, C.D.

Ahora bien, debemos destacar que la obligación fiscal deriva de una relación tributaria, que se da cuando una persona física o moral materializa con su actividad (hecho imponible), la hipótesis abstracta establecida por la ley fiscal.

De ahí que la relación tributaria como toda relación jurídica tenga básicamente dos sujetos: el sujeto activo y el sujeto pasivo. El sujeto activo es el titular y beneficiario del derecho en tanto que el sujeto pasivo es el obligado. De ahí que debiere realizar directa o indirectamente cierta actividad en beneficio del sujeto activo, con un contenido económico, que es lo que viene a ser específicamente la contribución a favor del Estado y a cargo del sujeto pasivo (contribuyente del impuesto); contribución que no siempre incide en el patrimonio del sujeto pasivo en virtud de la posibilidad que tiene éste, por disposición expresa de la ley, de trasladar el gravamen (impuesto) al patrimonio de un tercero ajeno a la relación jurídica (repercusión), o bien por la existencia de un responsable solidario.

Asimismo, la obligación fiscal lato sensu se divide en dos: **la obligación fiscal principal** que consiste en el pago de la contribución o tributo, la cual tiene su fundamento en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y **las obligaciones secundarias** las cuales pueden ser *obligaciones de hacer, de no hacer y tolerar o permitir*.

La llamada obligación principal, la cual constituye una prestación de carácter patrimonial, que vista desde una doble perspectiva puede ser expresada en una obligación de dar (el contribuyente) y recibir (el fisco). Dar en la generalidad de los casos una suma de dinero, constituye una tarea propia del contribuyente. Sin embargo, es preciso señalar que percibir el valor monetario que esa pretensión supone, es una obligación que le corresponde al fisco.

Las llamadas obligaciones accesorias o secundarias, que giran en torno a la obligación principal y que surgen de una interrelación entre el sujeto activo y sujeto pasivo de la obligación principal con la finalidad de facilitar su cumplimiento.

Por lo que es preciso señalar que existen obligaciones formales tanto del sujeto pasivo, como del sujeto activo (Administrador Tributario).

Existe un gran número de trámites y formularios que constituyen obligaciones formales de los deudores tributarios, aunque en este último caso estas obligaciones formales deben ser cumplidas por sus representantes. En las obligaciones formales de los deudores tributarios podemos encontrar diferentes tipos de situaciones accesorias.

Se trata de una responsabilidad asumida con la finalidad de facilitar el cumplimiento de las obligaciones sustanciales y formales del contribuyente. Entre las obligaciones accesorias o formales de la Administración Tributaria, podemos encontrar también un tipo de obligación activa de hacer y otras obligaciones accesorias pasivas de no hacer y de tolerar.

Lo anterior, es así, ya que existen obligaciones del contenido económico cuyo principal ejemplo lo es la obligación de cubrir la contribución y la de sus accesorios legales; y obligaciones cuyo contenido es estrictamente jurídico como lo sería la obligación de presentar declaraciones; registrarse en el Registro Federal de Contribuyentes; o citar dicho registro en las promociones que se realicen ante las autoridades fiscales.

La Relación Tributaria.

Considero que el haber ya estudiado en que consiste la obligación tributaria, cabe señalar que dicha obligación surge de una relación estrecha entre el Estado y los particulares, la cual consiste en una serie de derechos y obligaciones para ambos, de acuerdo con lo anterior, existe una relación, primero en realizar su actividad financiera a través de establecer ciertas normas impositivas derivada de la facultad que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga y, el segundo, contribuir para los gastos públicos. Por lo que es importante indicar en que consiste y cuales son los elementos de este vínculo jurídico para establecer la relación tributaria entre ambos.

La relación tributaria es el vínculo jurídico que se establece entre el sujeto activo (Estado) y el sujeto pasivo (contribuyente), cuya única fuente es la ley, por cuya realización el contribuyente se encuentra en la necesidad jurídica de cumplir con ciertas obligaciones formales y, además de entregar al Estado (según el caso) cierta cantidad de dinero, que debe destinarse a la satisfacción del gasto público y se extingue al cesar las actividades reguladas por la Ley Tributaria.

Emilio Margáin Manautou, aduce que "La relación jurídico tributaria la constituye el conjunto de obligaciones que se deben el sujeto pasivo y el sujeto activo y se extinguen al cesar el primero en las actividades reguladas por la ley tributaria. Por obligación jurídica tributaria debe entenderse la cantidad debida por el sujeto pasivo al sujeto activo, cuyo pago extingue a dicha obligación."⁷

⁷ Margáin Manautou, Emilio, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2000, Pág. 272

En este sentido, se desprende que el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece una de las obligaciones que debe cumplir todo gobernado como es el de contribuir al gasto público, sin embargo, no debemos pasar por alto que no solamente la obligación del contribuyente consiste en el deber de entregar una cantidad de dinero al Estado en virtud de haberse causado un tributo, sino que prevé otro tipo de obligaciones a cargo de los propios gobernados contribuyentes, cuyo objeto puede ser un hacer (como es la presentación de declaraciones, manifestaciones o avisos y llevar una contabilidad), un no hacer (no adquirir mercancía por la que no se acredite su legal estancia en territorio nacional), o un tolerar (admitir inspecciones o visitas domiciliarias que realicen las autoridades fiscales). Las obligaciones de hacer se relacionan con la determinación de los créditos fiscales; las de no hacer con la prevención de la evasión fiscal; y las de tolerar con la represión a la evasión fiscal.

Asimismo, el artículo 6º del Código Fiscal de la Federación, establece que "Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran."⁸

Lo anterior, implica que para que se dé la relación tributaria, el contribuyente debe realizar cualquier hecho previsto en las leyes fiscales, alguna actividad gravada por estas leyes fiscales, cuyo seno se encuentra en los actos que realizan los particulares, entre otros, enajenación o prestación de servicios; cuando esto sucede, surge la relación tributaria que deriva en una serie de obligaciones y derechos para él y para el Estado.

⁸ Código Fiscal de la Federación, Prontuario Fiscal, Cuadragésima Edición, Internacional Thomson Editores, S.A. de C.V. México 2003, Pág. 618

Por tanto cabe señalar, que el hecho imponible es una hipótesis normativa a cuya realización se asocia el nacimiento de la obligación fiscal y el hecho generador es el hecho material que se realiza en la vida real que actualiza esa hipótesis normativa, por lo tanto, la obligación fiscal nace en el momento en que se realiza el hecho imponible, es decir, cuando se da el hecho generador, pues en ese momento se coincide con la situación abstracta prevista en la ley.

Para Emilio Margáin "... el objeto de la obligación tributaria es un acto que al ser realizado hace coincidir al contribuyente en la situación o circunstancia que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal. Por consiguiente, la obligación fiscal se causa, nace o genera en el momento en que se realizan los actos materiales, jurídicos o de ambas clases que hacen concreta la situación abstracta prevista en la ley."⁹

A la obligación fiscal cuyo objeto es un dar, se denomina obligación fiscal sustantiva y a la obligación fiscal cuyo objeto puede ser un hacer, un no hacer o un tolerar la llamamos obligación fiscal formal.

Cabe señalar, a mayor abundamiento, quienes son los sujetos que intervienen en la relación tributaria, para que se dé como tal y son:

a) Sujetos. Son aquellos que participan directamente en la relación tributaria de las obligaciones y de los derechos, previstos en las leyes fiscales que de ésta nacen. Estos sujetos son los siguientes:

⁹ Margáin Manautou. Emilio, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2000, Pág. 275

1. **El sujeto pasivo.** Es el contribuyente, el obligado a contribuir para los gastos públicos.

Algunos sujetos pasivos los podemos ubicar de acuerdo con lo que establecen los siguientes ordenamientos:

Código Fiscal de la Federación

“Artículo 1º. Las personas físicas y morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas.”

Ley del Impuesto Sobre la Renta

“Artículo 1º. Las personas físicas y morales están obligadas al pago del Impuesto sobre la Renta en los siguientes”...

Como se desprende de los preceptos legales que anteceden, los sujetos pasivos de la relación tributaria, son las personas físicas y morales.

2. **El sujeto activo.** Es el Estado, mismo que se encuentra representado por diversos organismos como lo son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Seguro Social, las Secretarías de Finanzas Estatales, el INFONAVIT, por mencionar algunos, quienes tiene la facultad de exigir a los contribuyentes pasivos el que cumplan con sus obligaciones fiscales derivadas de la relación tributaria.

1.2 Obligaciones de Hacer

Son obligaciones que la propia ley establece, las cuales deben ser cumplidas por cualquier contribuyente, entre ellas se encuentran:

➤ Presentar Declaraciones

Es la obligación que tiene todo contribuyente ya sea persona física o moral, de pagar contribuciones mediante declaraciones, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, toda vez que así lo establecen las leyes fiscales.

Dicha obligación se establecen en el Código Fiscal de la Federación en los artículos 23, 24, 25, 27 y 32.

➤ Inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.

Conforme a lo establecido en el artículo 27 del Código Fiscal de la Federación, "Las personas morales, así como las personas físicas que deban presentar declaraciones periódicas o que estén obligadas a expedir comprobantes por las actividades que realicen, deberán solicitar su inscripción en el registro federal de contribuyentes del Servicio de Administración Tributaria..."¹⁰

Francisco Ponce Gómez y Rodolfo Ponce Castillo, señalan "El Registro Federal de Contribuyentes, constituye el medio por el cual las autoridades fiscales ejercen su control sobre los contribuyentes; por tanto, es importante que los datos que se proporcionen sean correctos, como el nombre de la persona física o de la sociedad, domicilio, fecha de nacimiento o de constitución, etc."¹¹

¹⁰ Código Fiscal de la Federación, **Prontuario Fiscal**, Cuadragésima Edición, Internacional Thomson Editores, S.A. de C.V. México 2003, Pág. 648

¹¹ Ponce Gómez Francisco y Ponce Castillo, **Rodolfo, Derecho Fiscal**, Sexta Edición, Editorial Banca y Comercio, México 2000, Pág. 150

En este orden de ideas, todo contribuyente esta obligado a citar su Registro Federal de Contribuyentes cuando se trate de asuntos en que la Secretaría de Hacienda sea parte.

A este respecto las personas que deben realizar su inscripción en el registro son :

- Socios y accionistas de personas morales
- Personas que realicen contratos de asociación en participación.
- Inscripción de los trabajadores o empleados: Esto es, las personas que hagan pagos por sueldos y salarios, de acuerdo con la Ley del Impuesto sobre la Renta, deberán solicitar la inscripción de los contribuyentes a los que hagan dichos pagos; para tal efecto, éstos deberán proporcionarles los datos necesarios al empleador.
- Se obliga a los fedatarios Públicos a asentar en las escrituras públicas que pasen ante su fe, la clave del RFC, de los socios o accionistas.

Por tanto debemos concluir diciendo, que corresponde al Servicio de Administración Tributaria llevar el registro federal de contribuyentes basándose en los datos que las personas le proporcionen de conformidad con lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación y en los que el propio órgano obtenga por cualquier otro medio; asimismo, asignará la clave que corresponda a cada persona inscrita, quien deberá citarla en todo documento que presente ante las autoridades fiscales y jurisdiccionales, cuando en este último caso se trate de asuntos en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea parte. Las personas inscritas deberán conservar en su domicilio la documentación comprobatoria de haber cumplido con las obligaciones que establece el Código Fiscal de la Federación y su Reglamento.

Una vez realizada la inscripción ante el Registro Federal de Contribuyentes, se deberá cumplir con las siguientes obligaciones:

➤ **Expedir Comprobantes**

El artículo 29 del Código Fiscal de la Federación establece la obligación de los contribuyentes de expedir y recabar comprobantes, cuando se ubique en los siguientes supuestos:

Cuando las leyes fiscales establezcan la obligación de expedir comprobantes por las actividades que se realicen, dichos comprobantes deberán reunir los requisitos que señala el artículo 29-A de este Código.

Las personas que adquieran bienes o usen servicios deberán solicitar el comprobante respectivo.

En esta guisa, Francisco Ponce Gómez y Rodolfo Ponce Castillo, en su texto Derecho Fiscal establecen "Conforme a lo dispuesto en el artículo 29 del CFF, cuando las leyes fiscales impongan a los contribuyentes la obligación de expedir comprobantes por las actividades que realizan, éstos deben satisfacer todos los requisitos que al efecto señalen, tanto el Código como su Reglamento. De acuerdo con esto, todos los causantes están obligados a expedir comprobantes por las actividades que realizan, ya sin la obligación de utilizar maquinas registradoras de comprobación fiscal."¹²

¹² Ibidem., Pág. 154

Impresión de los comprobantes en imprentas autorizadas.

Estos comprobantes deberán ser impresos en los establecimientos que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que cumplan con los requisitos que al efecto se establezcan, mediante reglas de carácter general. Las personas que tengan establecimientos a que se refiere este párrafo deberán proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la información relativa a sus clientes, a través de medios magnéticos, en los términos que fije dicha dependencia, mediante disposiciones de carácter general.

Requisitos de los comprobantes para deducir o acreditar fiscalmente y comprobantes simplificados.

Para poder deducir o acreditar fiscalmente (para efectos de ISR, IVA, IESPS, respectivamente), con base en los comprobantes, quien utilice deberá cerciorarse de que el nombre, denominación o razón social y clave del registro federal de contribuyentes de quien aparece en los mismos son los correctos, así como verificar que el comprobante contiene los datos previstos en el artículo 29-A del propio Código; pero no será aplicable para las operaciones que se realicen con el público en general, ya que serán comprobantes simplificados en los términos que señale el Reglamento del Código Fiscal de la Federación, en su artículo 37.

Contribuyentes que expidan comprobantes.

Quienes expidan los comprobantes referidos deberán asegurarse de que el nombre, denominación o razón social de la persona a favor de quien se expiden los comprobantes correspondan con el documento con el que acrediten la clave del registro federal de contribuyentes que se asienta en dichos comprobantes. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante disposiciones de carácter general, podrá establecer facilidades para la identificación del adquirente.

Comprobantes de máquinas registradoras.

Los contribuyentes con local fijo están obligados a registrar el valor de los actos o actividades que realicen con el público en general en las máquinas registradoras de comprobación fiscal o en los equipos electrónicos de registro fiscal autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distintos a las máquinas registradoras de comprobación fiscal; expedir los comprobantes respectivos; tenerlos en operación y cuidar que cumplan con el propósito para el cual fueron instalados. Cuando el adquirente de los bienes o el usuario del servicio solicite comprobante que reúna requisitos para efectuar deducciones o acreditamiento de contribuciones, deberán expedir dichos comprobantes.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público llevará el registro de los contribuyentes a quienes corresponda la utilización de máquinas registradoras de comprobación fiscal o equipos electrónicos de registro fiscal y éstos deberán presentar los avisos y conservar la información que señale el Reglamento de

este código. En todo caso, los fabricantes e importadores de maquinas de comprobación fiscal deberán presentar declaración informativa ante las autoridades administradoras dentro de los 20 días siguientes al final de cada trimestre, de las enajenaciones realizadas en ese periodo y de las altas o bajas, nombres y número de registro de los técnicos de servicio encargados de la reparación y mantenimiento.

Conforme al artículo 29-A del Código Fiscal de la Federación, los comprobantes deberán reunir los siguientes requisitos:

“Artículo 29-A.- Los comprobantes a que se refiere el artículo 29 de este Código, además de los requisitos que el mismo establece, deberán reunir lo siguiente:

- I. Contener impreso el nombre, denominación o razón social, domicilio fiscal y clave del registro federal de contribuyentes de quien los expida.
- II. Contener impreso el número de folio.
- III. Lugar y fecha de expedición.
- IV. Clave del registro federal de contribuyentes de la persona a favor de quien se expida.
- V. Cantidad y clase de mercancías o descripción del servicio que amparen.
- VI. Valor unitario, consignado en número e importe total consignado en número o letra, así como el monto de los impuestos que en los términos de las disposiciones fiscales deben trasladarse, en su caso.

- VII. Número y fecha del documento aduanero, así como la aduana por la cual se realizó la importación, tratándose de ventas de primera mano de mercancías de importación.
- VIII. Fecha de impresión y datos de identificación del impresor autorizado."¹³

➤ **Llevar libros de contabilidad**

Debemos señalar que la contabilidad es un sistema adoptado para llevar cuenta y razón de las oficinas, registro e información de las transacciones u operaciones, la cual constituye una actividad de prestación de servicios cuya función es proporcionar información cuantitativa acerca de las entidades económicas; dicha información es principalmente financiera, útil en la toma de decisiones de carácter económico.

Francisco Ponce Gómez y Rodolfo Ponce Castillo, en su libro de Derecho Fiscal, señalan "... cuando dicho Código habla de contabilidad debe entenderse que la misma se integra con todos los sistemas y registros contables que a efecto llevan los contribuyentes, los registros, cuentas especiales, libros y registros sociales, máquinas registradoras de comprobación fiscal, la documentación comprobatoria de los asientos contables y los comprobantes de que se ha cumplido con las disposiciones fiscales."¹⁴

¹³ **Código Fiscal de la Federación, Prontuario Fiscal**, Cuadragésima Edición, Internacional Thomson Editores, S.A. de C.V. México 2003, Pág. 654

¹⁴ **Ponce Gómez, Francisco y Ponce Castillo, Rodolfo, Derecho Fiscal**, Sexta Edición, Editorial Banca y Comercio, México 2000, Pág. 153

Por su parte el artículo 28 del Código Fiscal de la Federación establece en su parte conducente, que las personas obligadas a llevar contabilidad deberán observar las siguientes reglas:

- I. Llevarán los sistemas y registros contables que señale el Reglamento del Código Fiscal de la Federación.
- II. Los asientos en la contabilidad serán analíticos y se efectuarán dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que se realicen las actividades respectivas, y
- III. Llevarán la contabilidad en su domicilio. Dicha contabilidad podrá llevarse en lugar distinto cuando se cumplan los requisitos que señale el reglamento el Código.

➤ **Conservar libros y documentación comprobatoria.**

El artículo 30 del Código Fiscal de la Federación establece que "Las personas obligadas a llevar contabilidad deberán conservarla en el lugar a que se refiere la fracción III, del artículo 28 de este Código a disposición de las autoridades fiscales."¹⁵ Por tanto cabe señalar que es obligación de los contribuyentes el conservar la documentación comprobatoria, para efecto de que cuando la autoridad fiscal requiera de dicha documentación sea proporcionada y así poder comprobar que se cumplieron con las obligaciones fiscales respectivas.

¹⁵ Código Fiscal de la Federación, Prontuario Fiscal, Cuadragésima Edición, Internacional Thomson Editores, S.A. de C.V., México 2003, Pág. 657

Al respecto Francisco Ponce Gómez y Rodolfo Ponce Castillo, en su texto Derecho Fiscal establecen "Los contribuyentes están obligados a llevar la documentación de los comprobantes de mercancías y a conservarla en su domicilio a disposición de las autoridades, durante un plazo de 10 años, el cual debe computarse a partir de la fecha en que se presentaron o debieron presentarse las declaraciones con ellas relacionadas."¹⁶

Lo anterior, es así toda vez que conforme al artículo 67 del Código Fiscal de la Federación el plazo para conservar la documentación y la contabilidad, es de diez años, plazo en el que se extinguirán las facultades de las autoridades fiscales.

Asimismo, una de las obligaciones que tiene todo contribuyente es presentar avisos de cambio de situación fiscal cuando se dé el caso.

1.3 Obligaciones de No Hacer

Están referidas como su nombre lo indica a no realizar actos que la Administración Tributaria prohíba, para facilitar la administración y correcto orden en los parámetros de imposición del impuesto.

Como el siguiente análisis manifiesta existen muchas obligaciones tributarias, pero la Administración Tributaria actualmente no muestra un buen servicio para poder cumplir con las mismas, ya que es necesario que se lleven de la mano para que exista una armonía en el cumplimiento del pago de tributos.

¹⁶ Ponce Gómez, Francisco y Ponce Castillo, Rodolfo, Derecho Fiscal, Sexta Edición, Editorial Banca y Comercio, México 2000, Pág. 159

Dichas obligaciones se establecen en el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación, el cual sostiene:

- **El no hacer uso de documentos falsos en que se hagan constar operaciones inexistentes**

"Artículo 75. Dentro de los límites fijados por este código, las autoridades fiscales al imponer multas por la comisión de las infracciones señaladas en las leyes fiscales, incluyendo las relacionadas con las contribuciones al comercio exterior, deberán fundar y motivar su resolución y tener en cuenta lo siguiente:

II. También será agravante en la comisión de una infracción, cuando se dé cualquiera de los siguientes supuestos:

a) Que se haga uso de documentos falsos o en los que se hagan constar operaciones inexistentes."¹⁷

- **El no omitir el entero de contribuciones que se hayan recaudado o retenido de los contribuyentes Art. 75, fracción III, C.F.F.**

"Artículo 75. Dentro de los límites fijados por este código, las autoridades fiscales al imponer multas por la comisión de las infracciones señaladas en las leyes fiscales, incluyendo las relacionadas con las contribuciones al comercio exterior, deberán fundar y motivar su resolución y tener en cuenta lo siguiente:

III. Se considera también agravante, la omisión en el entero de contribuciones que se hayan retenido o recaudado de los contribuyentes."¹⁸

¹⁷ Código Fiscal de la Federación, Prontuario Fiscal, Cuadragésima Edición, Internacional Thomson Editores, S.A. de C.V. México 2003, Pág. 715

¹⁸ Idem., Pág. 715

➤ **No llevar doble juego de libros Art. 75 fracción II, inciso D, C.F.F.**

"Artículo 75. Dentro de los límites fijados por este código, las autoridades fiscales al imponer multas por la comisión de las infracciones señaladas en las leyes fiscales, incluyendo las relacionadas con las contribuciones al comercio exterior, deberán fundar y motivar su resolución y tener en cuenta lo siguiente:

II. También será agravante en la comisión de una infracción, cuando se dé cualquiera de los siguientes supuestos:

d) Se lleven dos o más libros sociales similares con distinto contenido."¹⁹

1.4 Obligaciones de Tolerar

Son aquellas referidas al cumplimiento de exigencias que son hechos por la Administración Tributaria en proceso de fiscalización, entre los cuales se puede distinguir:

El deudor tributario debe proporcionar a las autoridades fiscales para la determinación de tributos, la exhibición de libros de actas, libros y registros contables además de documentos relacionados con hechos generadores de la Obligación Tributaria en la forma y plazo que sean requeridos, esta incluye proporcionar datos necesarios, para conocer los archivos, medios magnéticos o de cualquier otra naturaleza; proporcionando las copias de los documentos señalados por el representante legal.

¹⁹ Idem., Pág. 715

Proporcionar a la Administración tributaria, la información que está requerida o la que ordena las normas tributarias, información de terceros con lo que guarda relación, de acuerdo las formas y condiciones establecidas.

Entre estas obligaciones se encuentran las siguientes:

- Aceptar visitas domiciliarias.

Sobre este tópico, cabe manifestar, que si bien es cierto que los contribuyentes deben aceptar que se realicen visitas domiciliarias para efecto de que las autoridades fiscales lleven a cabo las facultades de comprobación, cierto es, que se debe cumplir con lo estipulado por los artículos 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 38, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, que señalan los requisitos que debe contener la orden de visita domiciliaria, entre los cuales precisa que debe señalar el objeto, el cual debe encontrarse expresamente determinado, lo que implica la obligación de la autoridad que la emite de fijar su alcance temporal cuando se trate de verificar el cumplimiento de obligaciones fiscales que se rigen por periodos determinados.

- Permitir a las autoridades fiscales la revisión de la documentación contable que tenga relación con las obligaciones a cargo del contribuyente.
- Tolerar las medidas de control del fisco y colaborar en su ejecución.

- Permitir la intervención de la caja de la negociación, cuando así lo ordene la autoridad exactora para garantizar un crédito fiscal.

Si bien, el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como un derecho subjetivo público de los gobernados el que no puedan ser molestados en su persona, papeles o domicilio y la inviolabilidad de éste; también lo es que el propio precepto constitucional permite a las autoridades practicar tales actos, con el propósito de que se cumplan con las obligaciones fiscales, obviamente cumpliendo con los requisitos de motivación y fundamentación que debe contener todo acto de autoridad.

De ahí que el contribuyente se encuentre obligado a permitir que las autoridades fiscales lleven acabo las medidas de control que determinen que se cumplen con las obligaciones fiscales.

1.5 Derechos de los Contribuyentes

Los contribuyentes tienen determinadas obligaciones fiscales y, asimismo, conforme a lo establecido por el Código Fiscal de la Federación poseen ciertos derechos para el mejor cumplimiento de tales obligaciones, como son: las promociones, la negativa ficta y su derecho a contestación, las resoluciones favorables a dichos contribuyentes, el derecho a la representación y la justicia de ventanilla.

1.5.1 Las Promociones

Se entiende por promoción la acción de promover, lo que significa iniciar o activar cierta acción.

Precisamente a través de las promociones los contribuyentes pueden iniciar determinada acción para solicitar a las autoridades fiscales la cancelación de requerimientos, de multas, atender ciertas notificaciones, así como la aclaración a la situación fiscal de los contribuyentes, entre otros.

Francisco Ponce Gómez y Rodolfo Ponce Castillo, en su libro de Derecho Fiscal, señalan "Conforme al artículo 18 del CFF, todo escrito o promoción que se presente ante las autoridades fiscales debe ir firmado por el interesado o por quien legalmente esté autorizado para hacerlo o poner la huella si el interesado no sabe o no puede firmar. En virtud de que el artículo 19 del Código Fiscal en comento prohíbe expresamente la gestión de negocios en los trámites administrativos; es decir, no procede que una persona promueva a nombre de otro si no está debidamente autorizado para ello. ..."²⁰

Hoy día, conforme a las reformas del Código Fiscal de la Federación publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 2004, se establece en su artículo 18, que "Toda promoción dirigida a las autoridades fiscales, deberá presentarse mediante documento digital que contenga firma electrónica avanzada...", asimismo, que "...Las promociones deberán enviarse por los medios electrónicos que autorice el Servicio de Administración Tributaria

²⁰ Ponce Gómez, Francisco y Ponce Castillo, Rodolfo, Derecho Fiscal, Sexta Edición, Editorial Banca y Comercio, México 2000, Pág. 134

mediante reglas de carácter general, a las direcciones electrónicas que al efecto apruebe dicho órgano...”²¹

Dichos documentos deberán contener los siguientes requisitos:

- I. El nombre, la denominación o razón social, y el domicilio fiscal manifestado al registro federal de contribuyentes, para el efecto de fijar la competencia de la autoridad, y la clave que le correspondió en dicho registro.
- II. Señalar la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción.
- III. La dirección de correo electrónico para recibir notificaciones.

Cuando no se cumplan los requisitos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, las autoridades fiscales requerirán al promovente a fin de que en un plazo de 10 días cumpla con el requisito omitido. En caso de no subsanarse la omisión en dicho plazo, la promoción se tendrá por no presentada, así como cuando se omita señalar la dirección de correo electrónico.

Muchas veces, en la práctica, cuando los sujetos pasivos se dirigen ante las autoridades fiscales, para aclarar alguna situación, éstas les solicitan que ante tal aclaración la realicen a través de escrito libre, que no es otra cosa que efectuar una promoción.

Por otra parte cabe señalar otros de los requisitos que establece el artículo 18-A del Código Fiscal de la Federación, respecto de las promociones:

²¹ Código Fiscal de la Federación, Fisco Agenda, Trigésima Edición, Editorial Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México 2004.

El artículo 18-A del Código Fiscal de la Federación señala que las promociones, además de los requisitos que se establecen en el artículo 18 del mismo ordenamiento, deberán cumplir adicionalmente con los siguientes:

- Señalar los números telefónicos del contribuyente.
- Señalar los nombres, direcciones y RFC de las personas involucradas en la solicitud.
- Describir las actividades a las que se dedica.
- Indicar el monto de la operación objeto de la promoción.
- Señalar todos los hechos y circunstancias relacionados con la promoción e incluir los documentos que se soportan dicha información.
- Describir las razones de dicha promoción.
- Indicar si los motivos de la promoción han sido planteados ante una autoridad fiscal distinta.
- Indicar si el contribuyente se encuentra sujeto al ejercicio de las facultades de comprobación por parte de la Secretaría de Hacienda y crédito Público o por entidades federativas.

1.5.2 Negativa Ficta-Derecho a Contestación

El artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, menciona que las instancias o peticiones que realicen los contribuyentes a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses. Asimismo, el artículo 34-A del propio ordenamiento legal; establece que las consultas sobre precios de transferencia en operaciones entre partes relacionadas para efecto de evitar la doble tributación serán resueltas en ocho meses. Si en tales plazos los contribuyentes

no reciben contestación alguna, deben considerar como que la petición se resolvió negativamente.²²

Para Francisco Ponce Gómez y Rodolfo Ponce Castillo, la negativa ficta "...corresponde, en general, al Derecho Administrativo y, en particular, al Derecho Fiscal. La negativa ficta se presenta cuando el particular hace una petición o promueve una instancia ante la autoridad fiscal, en la forma y términos que señalan las leyes fiscales, si ésta no la resuelve en el término señalado por las leyes fiscales, entonces se presume que la autoridad ha resuelto negativamente las presentaciones del peticionario"²³

Conforme al artículo 34 del Código en comento, las autoridades sólo están obligadas a contestar las consultas que sobre situaciones reales y concretas les hagan los interesados individualmente. Este tipo de consultas deberá ser resuelta en un plazo de tres meses.

Resoluciones favorables a los particulares.

El artículo 36 del Código Fiscal de la Federación menciona que las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales. El artículo 36 Bis del mismo ordenamiento menciona cómo surten efectos tales resoluciones.

²² C.F.R. **Código Fiscal de la Federación, Prontuario Fiscal**, Cuadragésima Edición, Internacional Thomson Editores, S.A. de C.V. México 2003, Pág. 673

²³ **Ponce Gómez, Francisco y Ponce Castillo, Rodolfo, Derecho Fiscal**, Sexta Edición, Editorial Banca y Comercio, México 2000, Pág. 177

1.5.3 Derecho a la Representación

Francisco Ponce Gómez y Rodolfo Ponce Castillo, en su libro *Derecho Fiscal*, señalan "Al efectuar cualquier promoción ante las autoridades fiscales, las personas, tanto físicas como morales, acreditarán su personalidad ante las autoridades fiscales mediante escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las autoridades fiscales o notario público, como lo ordena el artículo 19 del CFF."²⁴

En este orden de ideas, el artículo 19 del Código Fiscal de la Federación señala el derecho que tienen los contribuyentes para ser representados ante las autoridades fiscales. Esta representación se hará mediante:

- Escritura pública
- Carta poder firmada ante dos testigos y ratificada ante las autoridades fiscales, notario o fedatario público.
- En los casos de recursos administrativos, mediante la constancia de inscripción en el registro de representantes legales.

Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a personas que a su nombre reciban notificaciones. La persona autorizada podrá ofrecer y rendir pruebas y presentar promociones relacionadas con estos propósitos.

Quien promueva a nombre de otro deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha en que se presenta la promoción.

²⁴ Ibidem., 136

1.5.4 Justicia de Ventanilla

Otro derecho de los contribuyentes es la relativa al Servicio de Justicia de Ventanilla, que consiste en agilizar el trámite para cancelar posibles multas derivadas de las declaraciones, omisión de contribuciones por errores aritméticos y del Registro Federal de Contribuyentes.

En diciembre de 1995, en las reformas fiscales para 1996, se adicionó un nuevo artículo en el Código Fiscal de la Federación que habla sobre justicia de ventanilla el cual establece:

“Artículo 33-A. Los particulares podrán acudir ante las autoridades fiscales dentro de un plazo de seis días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de las resoluciones a que se refiere los artículos 41, fracciones I y III, 78, 79, y 81, fracciones I, II y VI de este Código, así como en los casos en que la autoridad fiscal determine mediante reglas de carácter general, a efecto de hacer las aclaraciones que consideren pertinentes, debiendo la autoridad, resolver en un plazo de seis días contados a partir de que quede debidamente integrado el expediente mediante el procedimiento previsto en las citadas reglas.”²⁵

²⁵ Código Fiscal de la Federación, Prontuario Fiscal, Cuadragésima Edición, Internacional Thomson Editores, S.A. de C.V. México 2003, Págs. 670 y 671

Objetivo de la justicia de Ventanilla.

La Justicia de Ventanilla tiene como finalidad resolver en un plazo de seis días hábiles las aclaraciones relacionadas con:

- Aclaración de declaraciones:
- Aclaración al Registro Federal de Contribuyentes:
- Aclaración por errores aritméticos

"En nuestra opinión y ahora experiencia, este procedimiento de reconsideración o aclaración de ventanilla ha resultado positivo para los contribuyentes, en primer término porque las resoluciones administrativas a aclarar, conforme al artículo 33-A, se emiten muy frecuentemente, sobre todo hacia contribuyentes que normalmente no tienen los medios económicos para impugnarlas por los medios ordinarios de defensa, y en segundo lugar porque siendo tal su frecuencia, el procedimiento a estudio va de acuerdo con el principio de "economía procesal" desahogando en forma económica algunas anomalías que humanamente pueden cometer las autoridades administrativas y evitando, por supuesto, litigios innecesarios."²⁶

1.5.5 Recurso de Revocación

Es un medio de defensa legalmente establecido al alcance de los particulares para impugnar los actos y resoluciones dictadas por la autoridad en perjuicio de aquellos. Su interposición es optativa antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

²⁶ Kaye, Dionisio J., *Derecho Procesal Fiscal*, Quinta Edición, Editorial Themis, S.A. de C.V., México 1999, Pág. 142.

En contra de resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:

- Determinen contribuciones, accesorios (recargos, sanciones, gastos de ejecución y la indemnización del 20% por cheques devueltos y aprovechamientos.
- Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley
- Dicten las autoridades aduaneras.
- Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular, excepto resoluciones emitidas en justicia de ventanilla y la revisión de resoluciones no favorables al contribuyente cuando no se interpongan los medios de defensa y hubiese transcurrido el plazo para presentarlos y resoluciones sobre condonación de multas.

En contra de actos de las autoridades fiscales federales que:

- Exijan el pago de créditos fiscales en los siguientes casos:

1.- Cuando el contribuyente argumente que éstos se han extinguido.

2.- Que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea atribuible a la autoridad ejecutora.

3.- Se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización del 20% por cheque presentado en tiempo y no sea pagado.

- Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando el contribuyente señale que no se ajustó a la Ley.
- Afecten al interés jurídico de tercero cuando afirme:

1.- Ser propietario de los bienes o negociaciones, o titular de los derechos embargados.

2.- Tener derecho a que los créditos a su favor se paguen con preferencia a los fiscales.

- Determinen el valor de avalúo de los bienes muebles, inmuebles o negociaciones embargadas.

En este contexto, Dionisio J. Kaye, establece "Las resoluciones que se dicten como consecuencia del agotamiento de algún recurso no establecido en la ley son nulas, y dicha nulidad será declarada de oficio, por la autoridad superior a la que dictó la resolución, en el caso de que esta resolución no modifique a favor del particular la primera resolución, pero si esta resolución, producto de un recurso no establecido en la ley, modifica en términos favorables al particular el acto impugnado, la nulidad de la nueva resolución sólo podrá ser declarada por el Tribunal Fiscal; lo anterior significa que si agotamos algún recurso no previsto por la ley pretendiendo combatir algún acto de autoridad, en caso de que la resolución que recaiga al recurso intentado, confirme el acto, el superior jerárquico de la autoridad que emitió esta resolución, puede anularlo de oficio, pero no obstante que hemos agotado un recurso inexistente en la ley, la autoridad dicta una nueva resolución modificando en términos favorables al particular el acto impugnado, esta nueva resolución, producto de un recurso no previsto en la ley, sólo puede ser anulada para efectos de que subsista el acto personalmente impugnado por el Tribunal Fiscal de la Federación."²⁷

²⁷ Idem. Pág. 220

CAPÍTULO II

AMPARO CONTRA LEY HETEROAPLICATIVA

2.1 LEY HETEROAPLICATIVA

El amparo contra leyes es primordial por ser una herramienta a través del cual se ataca la inconstitucionalidad de los ordenamientos jurídicos normativos y sus respectivos efectos generales, que expide el órgano legislativo y que van más allá de lo que establece la Ley Suprema.

Lo anterior, es así, toda vez que la supremacía de la constitucionalidad *per se* es uno de los principios fundamentales que ha unguido nuestro sistema constitucional.

De ahí que dicho principio implica que no puede existir acto de autoridad que contravenga las disposiciones de Nuestra Carta Magna Política; en este entonces, podemos soslayar que el Legislador no puede actuar y legislar sin limite alguno, ya que tiene un freno, que es la Constitución, obra del constituyente, depositario de la Soberanía del pueblo para expedir la Ley Suprema.

Se ha establecido y demostrado que la Constitución en la norma primaria y que conforme a nuestro sistema es la Ley Fundamental, supremacía que se debe conservar y proteger a través de sus medios de constitucionalidad, pero primordialmente mediante el espontáneo respecto. Tal importancia implica que no puede existir acto de autoridad contrario a la Constitución.

En este contexto, cabe soslayar que una de las características más sobresalientes del juicio de amparo contra leyes, cuando estas se presuman inconstitucionales, es el determinar en que casos la ley puede ser impugnada por inconstitucional, ya sea desde su vigencia a través del amparo o si es necesario un acto de autoridad fundado en dicha ley inconstitucional, para atacarla en amparo. Como se advierte con claridad, esta cuestión está íntimamente ligada al término para la interposición de la demanda de amparo.

Ahora bien, tratándose de leyes heteroaplicativas, es de señalarse que son aquellas que para causar perjuicios al particular gobernado requiere un acto posterior de autoridad o que la realización de dicho acto se efectúe por medio de un particular que actúe por mandato expreso de la ley (el particular actúa como auxiliar de la administración de justicia, sin que pueda estimársele como autoridad); por consiguiente, no causa perjuicios al gobernado por su sola entrada en vigor, sino que es forzoso que para su cumplimiento exista un acto posterior de autoridad.

Lo anterior ha sido sostenido por el H. Poder Judicial de la Federación a través de la siguiente tesis.

“LEY HETEROAPLICATIVA. IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE GARANTÍAS ANTE JUEZ DE DISTRITO, SI NO EXISTE EL ACTO DE APLICACIÓN. En el juicio de amparo existen dos vertientes para establecer el momento oportuno para reclamar la inconstitucionalidad de una ley; primero, cuando se trata de una ley autoaplicativa y segundo, cuando se refiere a una ley heteroaplicativa. Para distinguir el instante en que una u otra pueden ser impugnadas se debe atender al concepto de

individualización incondicionada, esto es, determinar si los efectos de la disposición legal reclamada ocurren en forma condicionada o incondicionada. La condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización. De esta forma, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualiza condición alguna, se está en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones que impone la ley no surgen en forma automática (con su sola entrada en vigor), sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se está frente a una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada. Consecuentemente, si no existe el hecho que actualice la condición para que una ley heteroaplicativa sea reclamable mediante el juicio de amparo indirecto, es evidente su improcedencia.²⁸

El especialista Carlos Arellano García, menciona "... se consideran leyes "heteroaplicativas" aquellas que, por sí solas, cuando se inicia su vigencia no afectan la esfera de los gobernados, creando deberes a su cargo, o extinguiendo o transformando su derechos, sino que es menester la aplicación de la norma jurídica mediante un acto de aplicación posterior. La expresión "hetero" a manera de prefijo significa "otro", ello quiere decir que la actualización de los efectos jurídicos de la Ley, requieren que otro sujeto realice actos de aplicación. La ley, por sí misma no produce efectos jurídicos inmediatos, requiere del acto de aplicación o de ejecución que actualiza los

²⁸ Novena Época, Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEGUNDO CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XII, Agosto de 2000, Tesis: II.3o.C.3 K, Pág. 1205

efectos jurídicos de la norma jurídica." Asimismo alude "... las normas heteroaplicativas no son impugnables en amparo mientras no se realiza el acto de aplicación correspondiente. Si se impugnan faltaría el correspondiente interés jurídico en el quejoso pues, por sí mismas no has restringido ni extinguido derechos, ni has engendrado deberes jurídicos a cargo del quejoso.²⁹

En el caso del amparo contra leyes, la mayoría de los destinatarios soporta los efectos de la norma inconstitucional. Una minoría ataca de inconstitucional ante el primer acto de aplicación y lo mismo deberá hacer cuantas veces se le aplique dicha norma. Finalmente, una minoría más reducida impugna al tener vigencia la Ley.

Conforme al artículo 21 de la Ley de Amparo, para la impugnación del acto reclamado, todo gobernado cuenta con un término de quince días, contados a partir del día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame, a través del cual se le haya aplicado la ley tildada de inconstitucional.

Esto es, se toma en consideración el momento en que tuvo conocimiento del acto o de su ejecución, es decir el día en que el quejoso fue enterado que había un acto de autoridad mediante el cual se aplicó la ley inconstitucional que lesionaba sus garantías individuales.

²⁹ Arellano García Carlos, *El Juicio de Amparo*, Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. de C.V., México 1982., Pág. 573

2.2 PROCEDENCIA DEL AMPARO

El amparo en la época de la colonia, era una institución procesal que tenía por objeto la protección de las personas en sus derechos, cuando éstos eran alterados por agraviantes, que realizaban actos injustos de acuerdo con el orden jurídico existente, y conforme el cual una autoridad protectora, el virrey, conociendo directamente o indirectamente, como presidente de la Real Audiencia en México, de la demanda del quejoso, deslindaba la responsabilidad de la autoridad y de los daños actuales o futuros que se siguieran para el agraviado, y dictaba el mandamiento de amparo para protegerlo frente a la violación de los derechos, sin determinar, la titularidad de los derechos violados y sólo con el fin de protegerlos de la infracción.

El juicio de amparo, señala el tratadista Burgoa: "Desde su creación hasta nuestros días, ha observado una notable evolución teleológica que lo distingue en la actualidad como el medio más perfecto de tutela constitucional; su objetivo de preservación se ha ido ensanchando hasta convertirlo en un elemento jurídico de protección a todo el orden establecido por la ley fundamental, comprendiendo en su estructura unitaria, a todas las instituciones extranjeras que parcial y distintamente persiguen análogas finalidades".³⁰

El maestro Arturo González Cosío señala "El juicio de amparo *puede ser definido* como un sistema de control constitucional que se ejercita ante un órgano jurisdiccional por vía de acción y que procede por las violaciones de parte de una autoridad, a través de leyes o actos que lesionen derechos

³⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Vigésima Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1986., Pág. 147

fundamentales o invadan esferas locales o federales. Sus efectos son concretos, benefician exclusivamente al quejoso y no funda precedente oponible en otro juicio"³¹

En este entendido, el juicio de garantías, es el medio de defensa creado por el constituyente, para salvaguardar los derechos públicos subjetivos de los individuos y se encuentra reglamentado por los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La extensión jurídica del juicio de garantías, se fija en relación al alcance propio de las garantías del gobernado y la postura jurídica de éste frente al Estado.

El objeto del juicio de amparo está delimitado por los artículos 103 constitucional y 1º, de la Ley de Amparo, estableciendo la protección del gobernado frente a los actos o leyes de autoridades Estatales, Federales o Municipales, que vulneren sus garantías individuales, vigilando que dichas autoridades no se excedan en sus límites de competencia, trastocando la seguridad de los gobernados.

Don Mariano Azuela, enuncia: "El objeto fundamental del juicio de amparo es el de garantizar las libertades públicas; coadyuvando a mantener los poderes dentro de la esfera constitucional de sus funciones porque el amparo procede en caso de extralimitación federal o local; proporcionando a la Corte la oportunidad de establecer una obligatoriedad, mediante la jurisprudencia, la interpretación de las normas constitucionales y la interpretación de las leyes secundarias, en relación con la Constitución".³²

³¹ **González Cosío, Arturo**, *El Juicio de Amparo*, Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1998, Pág. 225

³² **Arellano García, Carlos**, *El Juicio de Amparo*, Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1982, Pág. 293

Asimismo, Carlos Arellano García, sostiene: " Dada la amplitud de los artículos 14 y 16 constitucionales, que consagran sendas garantías de legalidad, se amplía la finalidad del amparo, a la tutela de toda la constitución y a la tutela de toda ley a la que deben apegarse todas las autoridades federales, locales o municipales".³³

Por otra parte, el control constitucional está previsto en su parte orgánica, en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política Mexicana, toda vez que mediante el juicio de garantías se evita el trastorno del orden público, tutelando eficazmente las garantías individuales, logrando un equilibrio en relación a la observancia de la Ley Suprema.

El escritor Carlos Arellano García, enuncia: " En el sistema mexicano, el amparo se concede como un medio del gobernado para defenderse de la autoridad estatal, dentro de los límites previstos por el artículo 103 constitucional".³⁴

El juicio de amparo se ciñe al principio de legalidad, delimitando la actuación de la autoridad estatal por cauces constitucionales y legales, constituyéndose el juicio de amparo como un medio idóneo para obtener la observancia de dichos cauces.

El artículo 103 de la Ley de Amparo establece en que casos puede promoverse el juicio de amparo los cuales son:

- a) Contra leyes o actos de la autoridad que violen garantías individuales.
- b) Contra leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o invadan la esfera de competencia del Distrito Federal, y

³³ Idem., Pág. 295

³⁴ Arellano García, Carlos, ob. cit., Pág. 266

- 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.

El juicio de amparo conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos puede promoverse, ya sea en forma directa e indirecta.

Lo anterior, toda vez que puede promoverse o interponerse una demanda o un recurso en contra de los actos que se señalen en la Ley de Amparo, sin embargo, ello no significa que porque se pueda promover dicha demanda contra esos actos se otorgue la protección federal solicitada o que se declaren fundados los agravios en el recurso promovido, toda vez que una cosa es la procedencia y otra que se tenga la razón al promover una demanda o un recurso en los escritos relativos.

Es decir, debemos considerar bajo que condiciones y bajo que aspecto de la Ley en si misma, se presenta la procedencia de la acción de amparo, toda vez que las consecuencias de una ley se producen inmediatamente cuando por su sola vigencia no se produce perjuicio alguno en las situaciones en que opere, sino que se requiere de un acto aplicativo posterior. En este contexto, el acatamiento de una ley se realiza en un hecho posterior, por lo que su mera existencia como tal, es incompleta para producir efecto alguno en la situación que va a afectar, por lo que es indispensable la realización de un acto de autoridad posterior, concreto, que aplique la norma jurídica.

Estas disposiciones legales, que requieren para la causación de efectos jurídicos de un acto de aplicación, concreto y posterior, se denominan heteroaplicativas.

El tratadista Ignacio Burgoa en su libro *El Juicio de Amparo* aduce: "... Hemos afirmado que uno de los principios jurídicos constitucionales sobre los que descansa el juicio de amparo concierne precisamente a la existencia de un agravio personal y directo, de tal suerte que cuando no hay ese agravio, aquél es improcedente. Ahora bien, si una ley, por la naturaleza misma de los términos en que está concebida, no produce por sí sola ningún agravio, es lógico que contra ella no puede ejercitarse, la acción de amparo, pues falta en esta hipótesis la causa próxima de la misma, es decir, la presencia del perjuicio o daño individual, concreto y directo. ..."³⁵

De lo que se obtiene que tratándose de leyes heteroaplicativas el amparo es procedente, siempre y cuando exista un acto concreto de aplicación posterior para producir un agravio, pues en estos casos el amparo se dirige a combatir dicho acto. Horacio Aguilar Álvarez y de Alba en su texto *El Amparo contra Leyes*, argumenta "... su fin *operis* es la constitucionalidad de los actos de autoridad y las personas que han usado del amparo lo han hecho para controlar la legalidad del acto; éste ha sido el fin *operantis*. ..."³⁶

Asimismo, y en atención a lo antes expuesto, sabemos de antemano que en el caso del juicio de amparo, para que una persona pueda intentar dicha acción, deberá acreditar que el acto de autoridad que impugna -en nuestro caso una ley- le causa un perjuicio, para poder atacarla por esa vía.

³⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Vigésima Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1991, Pág.s. 223 y 224.

³⁶ Aguilar Álvarez y de Alba Horacio, *El Amparo contra Leyes*, Primera Edición. Editorial Trillas, México 1989, Pág. 61.

Por tanto, la prioridad reside en determinar cuándo realmente causa perjuicio la ley, ya que no obstante haberse aplicado, la persona aún no podría ubicarse en el supuesto normativo que señala la propia disposición impugnada, y por ende no causa ningún perjuicio para efectos del amparo.

Lo que implica, que quien en el juicio de garantías, contra una ley, no justifique el perjuicio que le cause dicha disposición, se le sobreseerá el procedimiento intentado.

2.3 COMPETENCIA

En principio debemos manifestar que la competencia en un sentido jurídico general se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos.

La competencia como concepto específico (frente a la idea global de jurisdicción), obedece a razones prácticas de distribución de esa tarea de juzgamiento, entre los diversos organismos judiciales.

El jurista Carlos Arellano García, establece: "En amparo la competencia jurisdiccional es la aptitud derivada del derecho objetivo, que se otorga al Poder Judicial para desempeñar la función jurisdiccional respecto de la impugnación de la inconstitucionalidad o ilegalidad presunta de los actos o leyes de autoridad estatal."³⁷

³⁷ Arellano García, Carlos, *El Juicio de Amparo*, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1982, Pág. 407.

Para el maestro Ignacio Burgoa, la competencia en general "...es una condición presupuestal sine qua non, para que la actuación de una determinada autoridad en el desarrollo de la función estatal que genéricamente le corresponde, sea válida y eficaz. Por eso es que, tratándose del desarrollo de la función jurisdiccional, se le ha considerado como un elemento de existencia necesaria previa para la validez de la actuación de la autoridad concreta encargada de ejercerla. Por tal motivo, como presupuesto procesal de la acción y del juicio en que se traduce y ejercita la función jurisdiccional, la competencia es aquel conjunto de facultades con que el orden jurídico inviste a una autoridad para desarrollarla."³⁸

En este mismo sentido el maestro Arturo González Cosío, señala "La competencia viene a ser una distribución de la jurisdicción, es decir, la medida de la facultad jurisdiccional de los distintos jueces y tribunales. En materia de amparo esta distribución está organizada fundamentalmente por el artículo 107 de la Constitución."³⁹

En la actualidad se ha establecido un sistema de turno judicial por el que el demandante debe presentar el escrito por el cual se inicia un procedimiento ante la Oficialía de Partes común a los juzgados de la rama de que se trate, para ser turnado al juzgado que corresponda, los interesados -ordena el artículo 65 del Código de Procedimientos Civiles-, pueden presentar una copia simple del escrito citado, a fin de que dicha Oficialía se los devuelva con la anotación de la fecha y hora de presentación, sellada y firmada por el empleado que la reciba. Los escritos subsecuentes se presentarán ante el juez que conozca el procedimiento.

³⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Vigésima Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1986., Pág. 381

³⁹ González Cosío, Arturo, *El Juicio de Amparo*, Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1998, Pág. 171

Asimismo, El Código de Procedimientos Civiles, estatuye en su artículo 144: "La competencia de los tribunales se determinará por la materia, la cuantía, el grado y el territorio".⁴⁰

Mediante el conocimiento del juicio de garantías, el Poder Judicial de la Federación, realiza la función de control constitucional con que esta investido por la Ley Suprema y leyes reglamentarias u orgánicas. Por tanto, dentro de la función jurisdiccional de control constitucional que ejercen los Jueces de Distrito, los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, opera un sistema de competencia entre dichos órganos por lo que atañe al juicio de amparo, mismo que esta regulado por la Ley Fundamental, la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Para el tratadista Ignacio Burgoa "El ejercicio del juicio de amparo, como cristalización de la función de control constitucional, está condicionado por ese presupuesto procesal que se llama competencia, y que los hemos considerado como el conjunto de factores o elementos de capacidad con que el orden jurídico en general inviste a los Jueces de Distrito, a los Tribunales Colegiados de Circuito y a la Suprema Corte primordialmente, para conocer del mencionado medio de preservación de la Constitución, en las distintas hipótesis de procedencia consignadas por su artículo 103."⁴¹

⁴⁰ Código de Procedimientos Civiles, Cincuenta y seis Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2001

⁴¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, El Juicio de Amparo, Vigésima Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1986, Pág. 384

El artículo 107 constitucional en su fracción VII, dispone:

"VII.- El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia"⁴²

Asimismo, el artículo 114, de la Ley de Amparo, establece "El amparo se pedirá ante el juez de distrito. Fracción I.- Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso."⁴³

De lo anteriormente expuesto, podemos resumir esta fracción diciéndose que el amparo indirecto procede contra cualquier acto legislativo, material o formal.

Anteriormente se aludía tan sólo a las leyes como causa generadora de la procedencia del amparo, sin embargo, posteriormente se introdujeron al texto de esta fracción a los demás actos que ahora se mencionan en la misma, independientemente de que ellos estaban contemplados, ya como parte del concepto leyes a que aludía esta fracción.

⁴² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ciento cuarenta Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2002

⁴³ Nueva Legislación de Amparo Reformada, Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera, Jorge Setenta y nueve Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2003.

Conforme a lo estipulado por el artículo 22, fracción I de la Ley de Amparo, el juicio de garantías podrá interponerse en el término prescrito, tan sólo contra las leyes autoaplicativas.

Asimismo, por lo que atañe a la mención de los actos de aplicación de tales leyes, reglamentos y tratados internacionales, debe decirse que ya antes se contemplaba la procedencia del amparo en contra de los mismos, atacándose los actos de aplicación en términos de las demás fracciones de este artículo, y señalando en la demanda como acto de autoridad reclamado a la referida ley, sin importar que la misma no haya sido impugnada dentro del término de treinta días a que alude el artículo 22 fracción I, de la propia Ley de Amparo.

Analizando estrictamente, el texto de la fracción I del artículo 114 de la Ley de Amparo, y en virtud del tema que nos ocupa, queda establecido que el campo procede contra actos legislativos que sean de carácter autoaplicativo, o sea, que por su sola vigencia causen perjuicio a los gobernados, o bien, cuando se apliquen por primera ocasión en contra del gobernado caso en el cual puede hacerse valer dentro de los quince días hábiles siguientes a partir de que surta efectos el acto de aplicación, según lo dispone el artículo 21, de la Ley de Amparo.

En este orden de ideas, toda controversia constitucional que se plantee ante un Juez de Distrito es, necesaria e indefectiblemente, un juicio de amparo indirecto, pues en él se otorga la posibilidad de que las partes interpongan posteriormente a su resolución el recurso de revisión previsto por la propia ley, dando lugar a la segunda instancia que se tramitará, según la competencia, o ante la Suprema Corte o ante el Tribunal Colegiado correspondiente.

Lo anterior, en razón de que las facultades de un Juez de Distrito son tan amplias que puede sostenerse, sin temor a equivocaciones; así también, es una realidad que la procedencia del amparo indirecto o bi-instancial es más amplia que la del amparo directo.

Hemos afirmado, señala el tratadista Ignacio Burgoa "... que la *competencia de los Jueces de Distrito* para conocer de un juicio de amparo se establece en todo caso en que el acto que se reclame *no sea una sentencia definitiva civil, penal o administrativa, o un laudo arbitral también definitivo*, regla que se contiene tanto de la Constitución como en la Ley de Amparo y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (art. 107 constitucional, frac. VII, y 114 de la Ley de Amparo), al través del señalamiento de actos específicos, que son: *actos en juicio; fuera de juicio o después de concluido; actos que afecten a personas extrañas a él; actos de autoridad administrativa*, es decir, distinta de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo; *actos dentro de juicio cuya ejecución sea de imposible reparación; y actos o leyes que entrañen una interferencia competencial* entre las autoridades federales y las locales conforme al artículo 103 constitucional, fracciones II y III."⁴⁴

2.4 AUTORIDAD RESPONSABLE

El juicio de amparo mexicano constituye en la actualidad la última instancia impugnativa de la mayor parte de los procedimientos judiciales, administrativos y aun de carácter legislativo, por lo que tutela todo el orden jurídico nacional contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre que esas infracciones se traduzcan en una afectación actual, personal y directa a los derechos de una persona jurídica, sea individual o colectiva.

⁴⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Vigésima Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1986, Págs. 388 y 389

Sin embargo, debe tomarse en consideración que el propio juicio de amparo surgió con el propósito esencial de proteger los derechos de la persona humana consagrados constitucionalmente, contra su violación por parte de las autoridades públicas. Por lo que en el caso del amparo contra leyes, tenemos que determinar quienes son las autoridades responsables.

Para efecto del juicio de amparo, la autoridad comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar, no como simples particulares, sino como individuos que ejercen actos públicos por el hecho mismo de ser pública la fuerza de que disponen, estos es concretamente a la facultad de *imperium* de la que gozan.

Asimismo, el artículo 103, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece: "Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I.- Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales;..."⁴⁵

De lo anterior podemos desprender que la palabra autoridad, equivale a poder, potestad o actividad que es susceptible de imponerse a algo, por lo que el concepto autoridad, constituye uno de los elementos que integran la naturaleza del Estado, garante de la eficacia y observancia del orden jurídico.

Para el juicio de amparo, y tomando en consideración lo que establece la fracción I, del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y primera del artículo 1º, de la Ley de Amparo, 'autoridades' son, dice Ignacio Burgoa, 'aquellos órganos estatales de facto o de jure, con

⁴⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ciento cuarenta Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2002

facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones generales o particulares, de hecho o jurídicas o bien produce una alteración o afectación de ellas, de manera imperativa, unilateral y coercitiva."⁴⁶

Ahora bien, la autoridad responsable según Raúl Chávez Castillo es "Aquella que dicta, promulga, pública, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o acto reclamado"⁴⁷

El tratadista Ignacio Burgoa establece: "La autoridad responsable, en términos generales, es aquel órgano del Estado, con los caracteres y notas que hemos expresado anteriormente, al cual se imputa una contravención. Ahora bien en el juicio de amparo, la índole de esta contravención cuya precisión varía según el caso de procedencia constitucional que se tome en cuenta es lo que determina el concepto de "autoridad responsable"."⁴⁸

Asimismo, Joel Carranco Zúñiga, señala "...la autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, esto en razón de que es a ella a quien se le imputa el acto reclamado, y debe recordarse que éste debe ser necesariamente un acto autoritario, por lo que es evidente la relación lógica entre el acto reclamado materia del análisis del juicio de amparo, y su ente emisor."⁴⁹

⁴⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Vigésima Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 1986., Pág. 191

⁴⁷ Chávez Castillo, Raúl, *Juicio de Amparo*, Volumen 7, México 1997, Editorial Harla, México 1997.

⁴⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Vigésima Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 1986, Pág. 338.

⁴⁹ Carranco Zúñiga, Joel, *Amparo Directo contra Leyes*, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2002.

En este orden de ideas, el Diccionario Jurídico 2000, establece que "El significado jurídico relevante de la noción de autoridad presupone la idea de una investidura («i.e.» potestad, función). La noción de autoridad jurídica gira, así, alrededor del concepto de facultad la cual indica el poder o capacidad de un individuo (o grupo) para modificar la situación jurídica existente. El concepto jurídico de autoridad indica que alguien está facultado jurídicamente para realizar un acto válido, presupone la posesión de capacidad o potestad para modificar válidamente la situación jurídica de los demás"⁵⁰

De igual manera el propio diccionario jurídico señala que "El orden jurídico otorga a los individuos investidos como órganos del Estado, a los que se les denomina 'autoridades' (obrigkeitliche Organe), la facultad de obligar (o permitir) a los demás mediante actos de voluntad (Kelsen). X tiene autoridad sobre Y, si, y sólo si, X puede hacer que Y haga o se abstenga de hacer algo (esto es, sólo si X está facultado para cambiar la situación jurídica de los demás). De esta forma, las relaciones de autoridad no son sino relaciones de dominio, donde se presenta la posibilidad de imponer la voluntad de uno a la conducta de los demás. Pero sólo el dominio ejercido por los órganos del Estado es un dominio en virtud de autoridad (Weber). Un individuo (o grupo) tiene autoridad si su poder descansa en el orden jurídico de la comunidad, si es la autoridad legítima. Es de esta manera como se identifica autoridad (la autoridad en una determinada comunidad) con la 'fuerza' o 'poder' del orden jurídico: el 'monopolio' legítimo del poder."⁵¹

En este contexto, podemos destacar que como autoridad responsable debe entenderse la persona u organismo que legalmente o de hecho dispone de la fuerza pública para imponer sus determinaciones y que afecta a través de un acto o una disposición legislativa la esfera jurídica de los gobernados.

⁵⁰ Diccionario Jurídico 2000, C.D.

⁵¹ Ibidem.

El tratadista Genaro David Góngora Pimentel, señala "Luego, es autoridad responsable, aquella que por su especial intervención en el acto reclamado, está obligada a responder de la constitucionalidad del mismo, en la controversia que se plantea ante los tribunales de la Federación, para resolver sobre dicha cuestión, aun cuando bien pudiera suceder (en teoría, nunca en realidad mexicana), que al contestar la demanda, en su informe justificado, confiese la existencia del acto reclamado, reconozca su inconstitucionalidad y acompañe copia fotostática certificada de que ha dejado sin efectos acto contrario a las garantías individuales."⁵²

El artículo 11 de la Ley de Amparo actualmente en vigor, establece: "Es autoridad responsable la que dicte u ordene, ejecute o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado."⁵³ En tal virtud, en la actualidad, y de acuerdo tanto con dicha disposición como con la jurisprudencia, existen dos clases de autoridades, es decir, aquellas que dictan la orden o expiden las disposiciones legislativas, y las que se encargan de su cumplimiento, con la designación de autoridades ordenadoras y autoridades ejecutoras.

Asimismo, el maestro Arturo González Cosío establece "Todo organismo estatal que actúa como persona jurídica de derecho público con carácter soberano puede ser considerado como autoridad responsable; incluyendo a algunos organismos descentralizados, cuando actúan externamente por disposición de la ley y por medio de autoridades estatales que ejecutan actos no por propia disposición sino por decisión del organismo descentralizado, de acuerdo con la

⁵² Góngora Pimentel, Genaro David, *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*, Cuarta Edición ampliada, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1992, Pág. 294

⁵³ *Nueva Legislación de Amparo Reformada*, Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera, Jorge, Setenta y nueve Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2003.

ley correspondiente. Por ejemplo, el amparo procede contra ciertos actos del Instituto Mexicano del Seguro Social, que ha adquirido el carácter de "organismo fiscal autónomo" y, análogamente, contra el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.⁵⁴

Al respecto, engloba citar la siguiente tesis dictada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo rubro establece:

"AUTORIDAD. CARACTER DE RESPONSABLE, PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. JEFATURA DE SERVICIOS DE AUDITORIA A PATRONES Y VERIFICACION DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. La Jefatura de Servicios de Auditoría a Patrones y Verificación del Instituto Mexicano del Seguro Social, está facultada para amonestar, suspender o cancelar el registro otorgado a los contadores públicos, pues de acuerdo con lo establecido en el capítulo IV, punto 6, inciso b), del Instructivo para la Dictaminación Sobre el Cumplimiento de las Obligaciones que la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos Imponen a los Patrones y Demás Sujetos Obligados, se autoriza a los contadores públicos que cubran los requisitos que exige ese Instructivo, para determinar el cumplimiento de las obligaciones que establece la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos; por tanto, la citada Jefatura dispone de fuerza pública en circunstancias legales y está ejerciendo un acto público por lo que sí tiene el carácter de autoridad responsable para los

⁵⁴ **González Cosío, Arturo**, El Juicio de Amparo, Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1998, Pág. 59

efectos del juicio de amparo pues está ejerciendo imperio de autoridad."⁵⁵

La división de las autoridades en estas dos categorías de ordenadoras y ejecutoras, tiene efectos importantes en cuanto a su participación en el juicio de amparo, en virtud de que la jurisprudencia de la Suprema Corte ha establecido que cuando se reclaman tanto la orden como su ejecución, la autoridad principal es la primera en cuanto a la rendición de informes, presentación de pruebas y alegatos, así como en la interposición de los recursos en el juicio de amparo, y las ejecutoras sólo pueden defender los actos concretos que se les atribuyen, cuando los mismos adolecen de defectos o errores en su realización.

Asimismo, la propia Ley de Amparo establece reglas específicas para la personería de las autoridades responsables, las cuales según el artículo 19, no pueden ser representadas en el propio juicio de amparo, lo que significa que no pueden delegar su participación en forma arbitraria, pero sí pueden apersonarse en el proceso las que tengan la representación de la dependencia respectiva, de acuerdo con los reglamentos internos correspondientes. Por otra parte, esa participación personal es teórica, ya que para efectos prácticos, el mismo artículo 19 establece, que las propias autoridades pueden, por medio de un simple oficio, acreditar delegados en las audiencias para el solo efecto de que rindan pruebas, aleguen y hagan promociones en las mismas audiencias, por lo que el único acto procesal que no pueden efectuar, es la interposición de recursos.

⁵⁵ Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, Mayo de 1996, Tesis: I.4o.A.107 A, Pág.: 599.

El tratadista Arturo González Cosío señala en su libro *El Juicio de Amparo* " En el artículo 19 de la L. A. se prohíbe expresamente que las autoridades responsables sean representadas en el juicio de amparo, aclarando que por medio de oficio podrán acreditar delegados en las audiencias, pero exclusivamente para el efecto de rendir pruebas, alegar o hacer promociones; esto significa que el delegado no substituye a la autoridad responsable, sino que sólo tiene una facultad restringida para intervenir, según lo que le ordene la propia autoridad responsable."⁵⁶

Ahora bien, existen reglas específicas en cuanto a la intervención del Presidente de la República cuando es señalado como autoridad responsable en una demanda de amparo, en virtud de que el mismo precepto mencionado, establece que podrá ser representado por los Secretarios o Jefes de Departamento a quienes corresponda el asunto de acuerdo con las leyes y reglamentos respectivos o por los funcionarios que deban sustituirlos en sus ausencias, así como por el Procurador General de la República, cuando el titular del ejecutivo federal le otorgue la representación respectiva.

El artículo 19, de la Ley de Amparo establece en su segundo párrafo lo siguiente:

"Artículo 19. ...

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, el Presidente de la República podrá ser representado en todos los trámites establecidos por esta ley, en los términos que determine el propio Ejecutivo Federal por el conducto del Procurador General de la República, por los Secretarios de Estado y Jefes

⁵⁶ **González Cosío, Arturo, *El Juicio de Amparo*, Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1998, Pág. 80**

de Departamento Administrativos a quienes en cada caso corresponda el asunto, según la distribución de competencia establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

(...)⁵⁷

El Ministro Genaro David Góngora Pimentel, señala "La posibilidad de que el Presidente sea representado en todos los trámites establecidos en la ley seda, indubitablemente, para facilitar la realización de sus funciones", asimismo establece " El segundo párrafo del artículo 19 , transcrito antes , nos envía al examen de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual se ocupa de los auxiliares del titular del Ejecutivo Federal necesarios para cumplir con sus funciones, de las dependencias de la administración centralizada y sus ámbitos de competencia y de las entidades de la administración paraestatal; sus normas nos indican cómo debe cumplir el Titular del Poder Ejecutivo con la función administrativa y los ámbitos competenciales de sus auxiliares."⁵⁸

En este orden de ideas, es necesario señalar que los artículos que al caso resultan aplicables, para efecto de que el Presidente de de la República pueda ser representado, los cuales deben ser considerados de manera armoniosa, son en primer lugar el numeral 19, de la Ley de Amparo, donde se establece que el Ejecutivo Federal, puede ser representado en todos los trámites establecidos por la Ley de Amparo, por conducto del Procurador General de la República, por los Secretarios de Estado, y Jefes de Departamento

⁵⁷ Nueva Legislación de Amparo Reformada, Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera, Jorge, Setenta y nueve Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2003.

⁵⁸ Góngora Pimentel, Genaro David, Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, Cuarta Edición ampliada, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1992, Pág. 307

administrativo a quienes corresponda el asunto, según la distribución de competencias establecida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como por lo establecido en los artículos 14 y 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El carácter de autoridad demandada, corresponde claramente a aquella que participa como contraparte del quejoso o agraviado en el juicio de amparo de doble instancia, en virtud de que el artículo 149 de la Ley de Amparo, le impone tanto la carga como la obligación de rendir un informe con justificación que en estricto sentido equivale a la contestación a la demanda, puesto que su contenido consiste en las razones y fundamentos legales para sostener la constitucionalidad o legalidad del acto reclamado o la improcedencia del juicio, acompañando, en su caso, copia certificada de las constancias que sean necesarias para apoyar dicho informe.

Asimismo, la situación de la llamada autoridad responsable en el amparo directo, es decir, el juez o tribunal que dictó la sentencia impugnada en amparo, corresponde a la de una verdadera parte, calidad que le atribuye el artículo 166, fracción III, de la Ley de Amparo, toda vez que se le impone la obligación de rendir informe con justificación, de acuerdo con el artículo 169 del citado ordenamiento, aún y cuando en la mayoría de los casos la falta de presentación de éste, no produce efectos de carácter procesal, es decir no se tienen por ciertos los actos reclamados, salvo prueba en contrario.

En tal virtud, la citada autoridad judicial que pronunció la sentencia combatida en amparo es parte en sentido estricto, puesto que actúa en el procedimiento de amparo como contraparte del quejoso; lo anterior, aún y cuando como juzgador debe ser imparcial y su interés personal en la controversia es motivo de impedimento en el proceso ordinario en el cual dictó el fallo impugnado.

Asimismo, debemos señalar que no necesariamente para efectos del amparo la autoridad es aquella que dispone de la fuerza pública, en sentido material, sino también el de que las autoridades ejerzan actos públicos, toda vez que la persona encargada de dirigir algún cargo público tiene la representación de ese poder público, en virtud de la cual obra, dictando según su propio criterio y bajo su responsabilidad, determinaciones de cumplimiento obligatorio, de manera que tiene el carácter de autoridad.

Puede entenderse por autoridad pública al poder público en sí mismo o fuerza pública; el funcionario que en representación de un órgano público ejerce dicho poder o fuerza y; el órgano estatal a quien la ley atribuye tal poder o fuerza. Las dos primeras acepciones se aplican a los tres poderes del Estado: legislativo, administrativo y judicial, que son poder público; a las autoridades estatales: legislativas, administrativas y judiciales. Como el órgano público es a quien la ley atribuye la fuerza pública o el poder público, se llega a decir que es la autoridad y no la persona física que lo representa.

Por tanto, autoridad para el derecho administrativo, es la persona física, trabajador del Estado, dotada por la ley de poder público.

Podemos argumentar que cuando se otorga la competencia a un órgano, implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y de ejecución, se está frente a un órgano de autoridad.

Por tanto, los funcionarios públicos siempre están dotados de autoridad, es decir están provistos de poder público, de poder de decisión y ejecución. Pueden, si la ley los autoriza, trasladar parte de esa autoridad a otros funcionarios y empleados públicos a través de un acto de delegación de facultades, en forma temporal o indefinida.

En éstas circunstancias, en el juicio de amparo, se maneja un concepto de autoridad muy amplio, lo que se explica por la función social protectora que significa frente al poder público. El artículo 11 de la Ley de Amparo (Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución) previene: "Es autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado."⁵⁹

2.5 INTERÉS JURÍDICO

El gobernado al *resentir un perjuicio directo* sobre sus intereses jurídicos con motivo de un acto de autoridad, tiene la facultad que tiene todo gobernado de acudir ante el Poder Judicial de la Federación, para el efecto de que su derecho que está legitimamente tutelado al haber sido desconocido, o lo que es lo mismo violado por una autoridad del Estado, le sea reconocido o que no le sea violado, con lo cual tiene la posibilidad de acudir al juicio de amparo.

Debemos señalar que el interés, está íntimamente ligado con el perjuicio jurídico, ya que tal y como se establece en el artículo 4º, de la Ley de Amparo, el cual expresa en su parte conducente, que el juicio constitucional sólo puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclama, en

⁵⁹ Nueva Legislación de Amparo Reformada, Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera, Jorge, Setenta y nueve Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2003.

este entendido, podemos determinar de que tiene interés para impugnar una ley aquél al cual perjudica, o bien, afecta en su esfera jurídica, lo que puede ocurrir con motivo de su entrada en vigor, o a partir de su aplicación.

Al acudir al juicio de amparo el gobernado debe tener interés jurídico el cual se identifica como un derecho subjetivo derivado de una norma objetiva que se concreta en forma individual en algún sujeto determinado otorgando una facultad o potestad de exigencia oponible a la autoridad.

Lo anterior, es así, toda vez que debemos entender por derecho subjetivo la conjunción de dos elementos inseparables: una facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia.

Esto significa que el juicio de garantías procede única y exclusivamente cuando el gobernado que haya resentido en su esfera jurídica un acto de autoridad y sus efectos, excita al órgano de control constitucional a través del ejercicio de la acción de amparo de que es titular, la acción es el derecho de que es titular toda persona física o moral que hayan resentido en su esfera jurídica los efectos de un acto de autoridad y que considere que son violatorios de la constitución.

Al respecto, el tratadista Carlos Arellano García, en su libro *El Juicio de Amparo* menciona: "Nosotros entendemos por acción el derecho subjetivo de una persona física o moral para acudir ante un órgano del Estado o ante un órgano arbitral, a exigir el desempeño de la función jurisdiccional para obtener la tutela de un presunto derecho material, presuntamente violado por la persona física o moral, presuntamente obligada a respetar ese derecho material."⁶⁰

⁶⁰ Arellano García, Carlos, *El Juicio de Amparo*, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1997, Pág. 397.

Sobre el concepto de agraviado debe indicarse que es un estado en que pueda encontrarse un gobernado, entendiéndose por este a todo sujeto que es susceptible de ser afectado o lesionado en su esfera jurídica por un acto de autoridad, ahora bien cuando el referido gobernado ha sufrido los efectos de uno de tales actos, y ejercita el derecho de acción del amparo, se convierte en quejoso.

Ahora bien, el acto de autoridad tiene que incidir o relacionarse con la esfera jurídica de un individuo en lo particular; y, no es suficiente para acreditar el interés jurídico en el amparo, la existencia de una situación abstracta en beneficio de la colectividad que no otorgue a un particular determinado la facultad de exigir que esa situación abstracta se cumpla.

En esta guisa, existe interés jurídico cuando el peticionario del amparo tiene una tutela jurídica que se regula bajo determinados preceptos legales, que le otorgan medios para lograr su defensa, así como la reparación del perjuicio que le irroga su desconocimiento o violación.

Así el interés jurídico representa uno de los presupuestos básicos para la procedencia del juicio de amparo, atendiendo a que si las leyes o actos reclamados no lesionan la esfera jurídica del gobernado, no existe legitimación para entablar el juicio constitucional.

Es por ello que quien acuda a solicitar la protección de la justicia federal debe acreditar en forma fehaciente, que la ley o acto de autoridad reclamado vulnera en su perjuicio un derecho subjetivo protegido por la norma jurídica, o sea que le causa un daño, perjuicio o menoscabo en sus derechos, de tal manera que si esa circunstancia no se encuentra plenamente acreditada, el juicio de garantías resulta improcedente.

Lo anterior se robustece con el criterio sustentado en la siguiente tesis, que establece:

“LEYES. EL ACTO DE APLICACION QUE DETERMINA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO DEBE CAUSAR PERJUICIO AL QUEJOSO. Para que proceda el amparo contra leyes con motivo de su primer acto de aplicación, no sólo se necesita demostrar la existencia de éste, sino también que tal aplicación sea en perjuicio del quejoso; por tanto, si en una solicitud que eleva como peticionario a la autoridad administrativa respectiva, invoca y se aplica el artículo cuestionado, resulta evidente que dicha autoaplicación es en su beneficio; de manera que será hasta que dicha autoridad conteste negándole lo solicitado cuando el particular sufra el perjuicio, y es a partir de la notificación de la negativa, que se dan las condiciones para promover el amparo conforme a los requisitos que establece el artículo 73, fracción VI de la ley de la materia.”⁶¹

En este contexto, tenemos que el interés jurídico esta estrechamente vinculado con el artículo 114, fracción I de la Ley invocada que señala:

⁶¹ Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Parte: III, Abril de 1996, Tesis: P. LVII/96, Pág.: 124

Artículo 114. El amparo se pedirá ante el Juez de distrito:

- I. Contra leyes federales o locales, tratados internacionales reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por lo gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso;

...

Para el tratadista Ignacio Burgoa, "La disposición transcrita comprende la procedencia del mencionado tipo procedimental de amparo para impugnar tanto las *leyes auto-aplicativas* como las *leyes hetero-aplicativas*, dentro de cuyo concepto *in genere* o *lato sensu* se incluyen los ordenamientos que, con independencia de su naturaleza formal, deben intrínsecamente reputarse "leyes" por contener normas jurídicas, abstractas, impersonales y generales, como son los tratados internacionales, decretos y acuerdos de observancia general y reglamentos federales y locales."⁶²

En este entendido, todos los gobernados cuentan con dos momentos fundamentales para impugnar, las leyes, reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, con motivo de su sola vigencia o contra el primer acto de aplicación.

En la primera posibilidad, quien alega que la sola entrada en vigor de la ley afecta su esfera jurídica, tiene la obligación de demostrar fehacientemente que se encuentra en el supuesto previsto por la hipótesis contenida en la norma

⁶² Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Vigésima Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1986, Pág. 632

reclamada, pues sólo de esa manera creará plena convicción de que efectivamente, la mera vigencia de la ley le causa perjuicio.

En el segundo caso, el promovente del juicio tiene la carga de acreditar, también de manera fehaciente, el acto de aplicación de la ley impugnada porque, como se dijo, tal aplicación constituye el presupuesto indispensable que le otorga la facultad de combatir la ley relativa.

Al respecto el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado criterio al definir el carácter de la norma de acuerdo con la individualización condicionada o incondicionada de la misma según lo expresa en la jurisprudencia P./J.55/97, la cual a continuación se procede a transcribir:

“LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA. Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede revestir el

carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento."⁶³

De la tesis transcrita se desprende que respecto de la actualización del primer acto de aplicación se debe distinguir entre las leyes autoaplicativas y las heteroaplicativas; para tal distinción se debe acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas.

El concepto de individualización, constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización que lo sitúan dentro de la hipótesis legal.

⁶³ Novena Epoca, Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VI, Julio de 1997, Tesis: P./J. 55/97, Página: 5

La condición a que puede estar sujeta la aplicación de la ley puede integrarse por cuatro figuras distintas:

- a) De tipo administrativo como puede ser el permiso o la autorización.
- b) De tipo jurisdiccional en el que está inmersa la facultad de decir el derecho.
- c) El acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular.
- d) El hecho jurídico que es ajeno a la voluntad humana.

Por otro lado, las leyes autoaplicativas o de individualización incondicionada son las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento en que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho; es decir, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa.

Cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.

Recapitulando, para determinar la procedencia del juicio constitucional, se debe conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma automática o no (leyes autoaplicativas), o se requiere de un acto, el cual es necesario para que la ley adquiera individualización (leyes heteroaplicativas)

Por lo tanto, de todo lo precisado en líneas precedentes se puede concluir validamente que para reclamar un dispositivo legal como heteroaplicativo se requiere un acto de aplicación concreto que afecte su esfera jurídica para que se acredite el interés jurídico que lo legitima para interponer el juicio de amparo.

En este entendido, no basta con la sola aseveración de la quejosa de que se colocará bajo la hipótesis de la norma que tilda de inconstitucional y que, por tanto se le aplicará, puesto que aunque ello aconteciera será hasta que ésta se aplique para que se vea afectada su esfera jurídica, demostrando en todo caso el acto concreto de aplicación pues como se dijo anteriormente se duele de una norma de carácter heteroaplicativa.

Por lo que si no acredita la existencia del acto posterior de aplicación de la ley, y consecuentemente su interés jurídico para acudir a este medio extraordinario de protección constitucional en defensa de sus intereses, no puede interponer el juicio de amparo.

A mayor abundamiento, se citan las siguientes tesis de jurisprudencia sustentadas por el Poder Judicial de la Federación:

"INTERES JURIDICO, NOCION DE. PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO. El interés jurídico necesario para poder acudir al juicio de amparo ha sido abundantemente definido por los tribunales federales especialmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al respecto, se ha sostenido que el interés jurídico puede identificarse con lo que se conoce como derecho subjetivo, es decir, aquel derecho que, derivado de la norma objetiva, se concreta en forma individual en algún objeto determinado otorgándole una facultad o potestad de exigencia oponible a la autoridad. Así tenemos que el acto de autoridad que se reclame tendrá que incidir o relacionarse

con la esfera jurídica de algún individuo en lo particular. De esta manera no es suficiente, para acreditar el interés jurídico en el amparo, la existencia de una situación abstracta en beneficio de la colectividad que no otorgue a un particular determinado la facultad de exigir que esa situación abstracta se cumpla. Por ello, tiene interés jurídico sólo aquel a quien la norma jurídica le otorga la facultad de exigencia referida y, por tanto, carece de ese interés cualquier miembro de la sociedad, por el solo hecho de serlo, que pretenda que las leyes se cumplan. Estas características del interés jurídico en el juicio de amparo son conformes con la naturaleza y finalidades de nuestro juicio constitucional. En efecto, conforme dispone el artículo 107, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio de amparo deberá ser promovido sólo por la parte que resienta el agravio causado por el acto reclamado, para que la sentencia que se dicte sólo la proteja a ella, en cumplimiento del principio conocido como de relatividad o particularidad de la sentencia."⁶⁴

"INTERES JURIDICO. EN QUE CONSISTE. El interés jurídico a que alude el artículo 73, fracción V de la Ley de Amparo, consiste en el derecho que le asiste a un particular para reclamar, en la vía de amparo, algún acto violatorio de garantías individuales en su perjuicio, es decir, se refiere a un derecho subjetivo protegido por alguna norma legal que se ve afectado por el acto de autoridad ocasionando un perjuicio a su titular, esto es, una ofensa, daño o perjuicio en los derechos o intereses del particular. El juicio de amparo se ha instituido con el fin de asegurar el goce de las garantías individuales establecidas en la Constitución General de la República,

⁶⁴ "Octava Época, Instancia: Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo: Tomo VI, Parte TCC, Tesis: 856, Pág.: 584.

cuando la violación atribuida a la autoridad responsable tenga efectos materiales que se traducen en un perjuicio real al solicitante del amparo. En conclusión, el interés jurídico se refiere a la titularidad de los derechos afectados con el acto reclamado de manera que el sujeto de tales derechos pueda ocurrir al juicio de garantías y no otra persona.”⁶⁵

“LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA. Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiriera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando las

⁶⁵ Octava Epoca, Instancia: Segundo Tribunal Colegiado Del Sexto Circuito., Fuente: Apéndice de 1995, Tomo: Tomo VI, ParteTCC, Tesis: 854, Pág.: 582

obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.⁶⁶

“LEYES, AMPARO CONTRA. EL INTERES JURIDICO PARA INTERPONERLO NO SE ACREDITA CON AFIRMAR QUE SE ESTARA BAJO SUS SUPUESTOS. La demostración de la afectación jurídica por un ordenamiento requiere que el quejoso acredite estar colocado, desde su entrada en vigor, bajo los supuestos que dicha norma contempla (cuando se reclama como autoaplicativa) o bien que su aplicación afecta sus intereses jurídicos (cuando se impugna como heteroaplicativa); luego entonces, no es suficiente el dicho del quejoso de que se colocará bajo su hipótesis y que, por tanto, se le aplicará, puesto que aunque ello aconteciera sería hasta que ocurriese lo uno o lo otro, y no antes, que esa ley afectara su esfera jurídica.”⁶⁷

⁶⁶ Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VI, Julio de 1997, Tesis: P./J. 55/97, Pág.: 5

⁶⁷ Octava Época, Instancia: Tercera Sala, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo: Tomo I, Parte SCJN, Tesis: 202, Pág.: 196

2.6 PRINCIPIO DE RELATIVIDAD

En México, el sistema de control de constitucionalidad más importante y renombrado es el Juicio de Amparo. Este sistema de control por órgano jurisdiccional, contiene características muy especiales, y ha servido como base a muchos países, para desarrollar sus propios sistemas de control de constitucionalidad.

Hoy en la actualidad uno de los aspectos más debatidos del Juicio de Amparo es el referente a los efectos que deben tener las sentencias del Juicio de Garantías que deciden sobre la constitucionalidad de leyes, tratados, reglamentos y en general de cualquier ordenamiento de carácter general, abstracto e impersonal.

Ahora bien, tratándose de ordenamientos de carácter general abstracto e impersonal, rige el principio de relatividad de los efectos de la sentencia de Amparo. Este principio, se encuentra contemplado expresamente en el artículo 107 fracción II de la Constitución, y se traduce en que la sentencia de amparo sólo se limita a decidir sobre el caso concreto que se presenta al juzgador de Amparo, sin hacer declaraciones de carácter general respecto del acto reclamado; en otras palabras, sus efectos sólo afectan o benefician a aquellas personas que han sido partes en un Juicio de Amparo en particular.

En este primer párrafo de la segunda fracción del artículo 107 constitucional se encuentran sendos principios fundamentales del amparo que son los siguientes: de la relatividad de las sentencias de amparo o formula Otero, tal, principio implica que las sentencias dictadas en los juicios de amparo surtirán efecto tan sólo en la esfera jurídica del gobernado que haya intentado la acción de

amparo, de acuerdo a este principio la sentencia que declare inconstitucional un acto de autoridad va a beneficiar tan sólo al que promovió dicho juicio, sin que pueda protegerse a otros agraviados que no ejercitaron el juicio

"El principio de relatividad de las sentencias de amparo, llamado también "formula Otero" en virtud de que, si bien lo esbozó la Constitución Yucateca de 1840; fue don Mariano Otero quien lo delineó más explícitamente hasta dejarlo en los términos que consagró la Carta Magna, ha hecho sobrevivir el juicio de amparo en atención a que por su alcance ha evitado que los poderes Ejecutivo y Legislativo se resientan de la tutela que, de no existir dicho principio, significaría la actuación del Poder Judicial de la Federación".⁶⁸

En este orden de ideas, podemos argumentar que, en diversas ocasiones muchos juristas y constitucionalistas destacados se refieren a la fórmula Otero y al Principio de Relatividad de la Cosa Juzgada como términos equívocos. Sin embargo, a pesar de que ambos comparten un mismo origen, el principio de relatividad de la cosa juzgada no es más que una parte del sistema que el destacado jurista Mariana Otero planteó como mecanismo de control de constitucionalidad.

Sin embargo, Otero, de ninguna manera concibió un sistema aislado del otro precisamente porque percibía la importancia de que en un sistema de tradición romanista, en donde la fuerza del precedente judicial es muy limitada, existiera la posibilidad de hacer declaraciones de inconstitucionalidad de normas generales, con efectos *erga omnes* de tal forma que las normas pierdan su

⁶⁸ Varios, *Manual del Juicio de Amparo*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Edición, Editorial Themis, S.A. de C.V., México 1994, Pág. 33

carácter obligatorio y dicha inconstitucionalidad alcance a cualquier persona y no sólo a quienes tuvieron el tino, los recursos y la asesoría adecuada para promover un Juicio de Amparo en su contra y obtuvieron sentencia favorable.

Consecuentemente, la "FÓRMULA OTERO" se componía de dos elementos: 1) un control Constitucional por órgano político cuyas declaraciones de inconstitucionalidad tendrían efectos generales, y; 2) un control Constitucional por órgano jurisdiccional, con declaraciones que surtieran efectos sólo entre las partes del procedimiento judicial.

Recogiendo la Formula Otero, el artículo 107 constitucional previene en su fracción II que "La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupé 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"⁶⁹

A este respecto, Ignacio Burgoa señala "... si bien es verdad que conforme al artículo 107 constitucional, las sentencias recaídas en los juicios de amparo " no deben hacer una declaración general respecto a la ley o acto que las motivare", no por ello se debe inferir que los considerandos de las mismas, esto es, aquellas partes que establecen la fundamentación de sus proposiciones resolutivas y la relación lógica y jurídica entre la situación abstracta de derecho objetivo y las situaciones concretas, no pueden consignar apreciaciones generales acerca del acto o ley reclamados pues el alcance de tal disposición constitucional, sólo se refiere a que los puntos de resolución de un caso

⁶⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ciento cuarenta Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2002

únicamente abarquen a éste, sin extenderse a otros y sin afectar la validez general del acto (lato sensu) autoritario analizado."⁷⁰

Dicha situación se reproduce en la Ley de Amparo artículo 76, el cual establece "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"⁷¹

De lo anterior, podemos desprender que el principio que nos ocupa sostiene que los efectos de una sentencia de amparo van a recaer solamente en la esfera jurídica de aquel gobernado que haya tramitado o promovido el juicio constitucional, sin que la resolución que se dicte en el juicio pueda afectar o beneficiar a otros gobernados que, aun agraviados por el mismo acto de autoridad, no lo hayan impugnado a través de la vía de amparo.

Asimismo, dicho principio recae, respecto de los efectos de una sentencia de amparo tan sólo por la parte que atañe a las autoridades que fueron señaladas como responsables y únicamente versará sobre el acto que haya sido reclamado por el quejoso en su demanda de garantías; lo anterior es así, toda vez que, la resolución definitiva emitida por el Juzgado Federal que conozca del amparo, va a surtir efectos tan sólo para el quejoso, para las autoridades que se hayan señalado como responsables y con relación a los actos reclamados, sin poder abarcar algún otro que tenga efectos jurídicos en la esfera del gobernado.

⁷⁰ **Burgoa Orihuela, Ignacio, El Juicio de Amparo**, Vigésima Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1986., Pág. 280

⁷¹ **Nueva Legislación de Amparo Reformada**, Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera, Jorge Setenta y nueve Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2003.

Al respecto resulta aplicable el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, cuyo rubro establece:

SENTENCIAS DE AMPARO, RELATIVIDAD DE LAS. El principio de relatividad de las sentencias de amparo, acogido por el artículo 76 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, evita que el Poder Judicial Federal invada las funciones del Legislativo al declarar inconstitucional una ley; de esta manera, el principio en comento obliga al tribunal de amparo a emitir la declaración de inconstitucionalidad del acto en forma indirecta y en relación a los agravios que tal acto cause a un particular, sin ejercer una función que no le corresponde. En otras palabras, la ley que rige el acto reputado violatorio de garantías, no se anula por el órgano de control mediante una declaración general, sino que se invalida su aplicación en cada caso concreto, respecto de la autoridad que hubiese figurado como responsable y del individuo que haya solicitado la protección federal.⁷²

Por tanto, podemos argüir que el principio de relatividad de las sentencias de amparo, en sí mismo viene a constituir una salvación y un medio de caracterización de nuestro juicio constitucional.

⁷² Octava Época, Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: III, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1989, Pág.: 779

Como claramente se advierte, el efecto de las sentencias que conceden el amparo, es para quien haya solicitado esa protección federal, de manera tal que quien no haya sido expresamente amparado no puede beneficiarse con la apreciación que acerca de la inconstitucionalidad del acto reclamado haya expresado el juzgador en la mencionada sentencia, en este contexto y a contrario sensu, quien no haya acudido al juicio de garantías, ni, por lo mismo, haya sido amparado contra determinados actos, esta obligado a acatarlos, no obstante que dichos actos hayan sido declarados contrarios a la constitución.

"De acuerdo con la situación que priva actualmente, solamente a través del amparo puede atacarse la inconstitucionalidad de una ley. Este sistema implica que la ley, aunque sea abierta y absolutamente inconstitucional, tendrá una vida jurídica normal, como si fuera constitucional y sólo aquellas personas que hayan atacado esa ley por la vía de amparo se verán beneficiadas por la declaración de inconstitucionalidad que haga el órgano competente"⁷³

Podemos soslayar entonces, que al momento en que se dicte una sentencia por la tramitación de los juicios de amparo contra leyes, en contra de una ley inconstitucional, automáticamente ésta dejaría de tener vigencia y aplicabilidad, y por tanto se derogaría para que nunca más se aplicará en contra del gobernado que haya promovido el juicio de garantías, lo que conlleva a determinar que el principio de relatividad es un beneficio para el amparo y para el mundo jurídico.

⁷³ Aguilar Álvarez y de Alba Horacio, *El Amparo contra Leyes*, Primera Edición. Editorial Trillas, México 1989, Pág. 34.

El Ministro Genaro David Góngora Pimentel establece "Por tanto los efectos de la sentencia, según el principio comentado, se limitan a la persona o personas que hubiesen promovido el juicio de amparo. Si la sentencia niega el amparo solicitado, esto no impide que otro u otros que están en un caso idéntico lo soliciten; si por el contrario la sentencia lo otorga, sólo aprovecha a los que promovieron el juicio; los demás aunque se encuentren en un caso perfectamente igual no pueden alegar como ejecutoria el fallo pronunciado para resistir el cumplimiento de la ley o acto que lo motivó"⁷⁴

Lo anterior, es así, toda vez que el principio de relatividad de las sentencias indica claramente que éstas van a beneficiar a aquellas personas que hayan ejercitado el preinvocado derecho o excitado al órgano de control constitucional para que estudiara el problema de constitucionalidad de un determinado acto o ley, sin que pueda extenderse la protección constitucional a aquella persona que aún encontrándose en los mismos supuestos que el gobernado que haya promovido el juicio de garantías, decidió no impugnar ante el juez federal a tal acto.

En esas condiciones, podemos concluir que el amparo va a producir efectos cuando se impugne el acto reclamado y se mencionen las causas de inconformidad o inconstitucionalidad del referido acto, sin que sea factible la defensa de oficio a favor de determinado sujeto de derecho.

⁷⁴ Góngora Pimentel, Genaro David, *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*, Cuarta Edición ampliada, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1992, PágS. 464 y465

CAPÍTULO III

LA CONSULTA FISCAL

3.1 ANTECEDENTES.

La consulta la tenemos como antecedente en un principio en el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que los funcionarios y empleados Públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa. En el México independiente, especialmente en la Constitución de Apatzingán, encontramos con la garantía de petición como garantía de libertad; sin embargo, después de la Constitución de Apatzingán, fue hasta las Leyes de Reforma, a través del voto de Mariano Otero, cuando el Derecho de Petición fue establecido en una disposición constitucional.⁷⁵

Asimismo, señala "En la Constitución de 1857 y en la Constitución de 1917, está ya plasmado el derecho de petición como garantía de libertad."⁷⁶

3.2 DERECHO DE PETICIÓN (artículo 8º constitucional)

El termino petición no debe entenderse en un restringido sentido gramatical como la acción para requerir la entrega de una cosa sino en el más amplio sentido de solicitar a alguien algo.

⁷⁵ C.F.R. Franco Soto, José Luis, *Antología Básica, Procedimientos de Aclaraciones y Consultas, Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa*, Tomo I, Tribunal Fiscal de la Federación, pág. 207

⁷⁶ Idem., pág 207

Es cierto que en determinados casos la petición puede consistir en la entrega de un objeto, pero en términos generales el derecho de petición se refiere al requerimiento que hace el gobernado para que la autoridad realice o deje de efectuar algún acto propio de la esfera de sus atribuciones.

El artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece "Los funcionarios y empleados Públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario."⁷⁷

En el precepto constitucional citado con antelación, establece como garantía individual el llamado *derecho de petición* que consiste en que todo gobernado pueda dirigirse a las autoridades con la certeza de que recibirá una respuesta a la solicitud formulada.

Al respecto, Dionisio J. Kaye en su libro *Derecho Procesal Fiscal*, señala "La existencia de este derecho como garantía individual es la consecuencia de una exigencia de seguridad jurídica y de derecho social en un régimen de estricta legalidad. En efecto, sociológica e históricamente el derecho de petición se revela como la exclusión o negación de la llamada *vindicta privata*, en cuyo régimen a cada cual le era dable hacerse justicia por su propia mano. ..."⁷⁸

⁷⁷ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Ciento cuarenta Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2002.

⁷⁸ **Kaye, Dionisio J., Derecho Procesal Fiscal**, Quinta Edición, Editorial Themis, S.A. de C.V., México 1999, pág. 123.

Por tanto el derecho de petición es el sustento de gran parte de las relaciones jurídicas entre gobernantes y gobernados, ya que constituye el mecanismo por virtud del cual los particulares realizan toda clase de trámites frente a las autoridades y ponen en movimiento a los órganos del Estado.

"La potestad jurídica de petición cuyo titular es el gobernado en general, es decir, toda persona moral o física que tenga este carácter, se deriva como derecho subjetivo público individual de la garantía respectiva consagrada en el artículo 8 de la Ley Fundamental. En tal virtud, la persona tiene la facultad de ocurrir a cualquier autoridad, formulando una solicitud o instancia escritas de cualquier índole, la cual adopta, específicamente, el carácter de simple petición administrativa, acción, recursos, etc. El estado y sus autoridades (funcionarios y empleados), a virtud de la relación jurídica consignada en el artículo 8º constitucional, tienen como obligación, ya no un deber de carácter negativo o abstención como en las anteriores garantías individuales, sino la ejecución o cumplimiento positivos de un hacer, consistente en dictar un acuerdo escrito a la solicitud que el gobernado les eleve. ..."⁷⁹

Los requisitos que debe cumplir el gobernado al realizar toda petición, según el artículo constitucional que nos ocupa, son tres: primero, que se formule por escrito; segundo, de manera pacífica; y tercero, en forma respetuosa, sin embargo, cabe señalar que existen requisitos implícitos dentro del propio artículo 8º, constitucional, los cuales podemos mencionar: a) que en la promoción que se realiza, se establezca el domicilio para oír y recibir notificaciones; así como, b) que dicha promoción vaya firmada por el contribuyente consultante.

⁷⁹ Idem., pág. 123

En cuanto al primer requisito, éste debe cumplirse en el sentido de fijar con precisión los términos de la petición, de modo tal que pueda establecerse posteriormente si cumple con los requisitos ulteriores, esto es la forma pacífica y el respeto correspondiente con el que debe formularse, una vez cumplidos los requisitos, la autoridad deberá ser congruente con la respuesta que realice a dicha petición.

Asimismo, respecto al requisito, de que la petición debe ser pacífica, debe entenderse que en ella no se contendrá ninguna amenaza vinculada a la producción o no de respuesta, y por lo que respecta a que debe ser respetuosa, se refiere a que no debe incluir injurias o malos tratamientos a la autoridad a la que se dirige.

Asimismo también el Poder Judicial ha definido lo que debemos entender por derecho de petición a través de criterios firmes.

DERECHO DE PETICION. LA AUTORIDAD A QUIEN SE HA DIRIGIDO LA PETICION ESTA OBLIGADA A DAR CONTESTACION A LA MISMA.

El hecho de que materialmente le resulte imposible al Secretario de Hacienda y Crédito Público dar contestación a los escritos de petición que se le formulan, o atender todas y cada una de las solicitudes presentadas por los peticionarios o bien, aducir que para tal efecto existen unidades administrativas con facultades otorgadas por el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, competentes para desahogar o despachar esas peticiones, en tanto que son departamentos administrativos subordinados, no justifica la omisión de la autoridad en dar respuesta al particular

petionario. Independientemente del cúmulo de trabajo que tiene que desarrollar el titular de la secretaría referida, el artículo 8o. constitucional establece la obligación de dar contestación a las peticiones formuladas, a aquellas autoridades a quienes van dirigidas éstas y no a otras diversas. Así pues, para satisfacer el derecho de petición será suficiente que se informe o haga del conocimiento del petionario, en forma personal, bien que la autoridad en cuestión es incompetente para resolver su solicitud, bien que se ha turnado ésta a otra autoridad interna o subordinada sin que, necesariamente, deba resolverse el problema planteado en la petición o peticiones formuladas a la autoridad respectiva. En consecuencia, si bien es cierto que conforme al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público existen unidades o departamentos administrativos encargados de atender las peticiones formuladas al titular de la dependencia, este hecho no lo exime del deber de turnar las peticiones a dichas unidades y hacer del conocimiento del petionario el trámite que siguieron sus peticiones y a qué autoridad subordinada se remitieron.⁸⁰

Evidentemente por jerarquía de leyes, nuestra constitución es el máximo ordenamiento de la Nación por medio del cual ha quedado demostrado claramente lo que debemos entender por derecho de petición como garantía de legalidad de los ciudadanos del país; por lo que, por simplificación administrativa nuestro Código Fiscal de la Federación, recoge esa garantía en su marco normativo, esto con la finalidad de no robustecer la carga administrativa de los Tribunales, tal es el caso del artículo 34, que más adelante se analizará.

⁸⁰ Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Octava Epoca. Tomo XV-I, Febrero. Tesis: I.3o.A.591 A Página: 169. Tesis Aislada.

3.3 CONSULTA EN MATERIA FISCAL.

3.3.1 Concepto

En principio cabe destacar que por consulta, se nos viene a la mente situaciones tales como preguntar, inquirir, indagar, cuestionar, aunque el significado que se le ha otorgado a consultar; es pedir parecer, dictamen o consêjo y deliberar sobre una determinada duda, o bien, someter una duda, caso o asunto a la consideración de otra persona.

Ahora bien, jurídicamente la consulta tiene su base en el artículo 8º constitucional que tutela el derecho de "petición", por tanto la base de todos los derechos y prerrogativas que nos conceden las diferentes leyes, códigos, reglamentos, etc., se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ende se nos otorga el derecho de "pedir" y consecuentemente el derecho que se nos conteste esta petición, ya sea en sentido afirmativo o negativo, siempre y cuando se apegue al contenido que establece el artículo 8º constitucional.

En este contexto Rigoberto Reyes Altamirano señala que la consulta fiscal "En materia fiscal, es la petición por el particular a la autoridad fiscal para que dé respuesta sobre una problemática determinada."⁸¹

⁸¹ Reyes Altamirano, Rigoberto, *Diccionario de Términos Fiscales*, Tomo I, Tercera Edición Tax Editores Unidos, S.A. de C.V., México 2001, pág 256

Con lo que llegamos a la conclusión de que cuando "consultamos", pedimos una respuesta a la autoridad fiscal con referencia a un tema, y si bien lo hicimos por escrito, de manera pacífica y respetuosa, debemos obtener necesariamente una respuesta a nuestro planteamiento en breve término, por parte de la autoridad a quien nos dirigimos.

Por tanto, hoy día en nuestro país de tantas leyes que tienden a diluir nuestros pocos derechos, la interpretación de las disposiciones jurídicas tan diversas y en ocasiones real o aparentemente concretas entre sí, exige un criterio de interpretación de las mismas por parte de las autoridades, lo anterior, con la finalidad de que la aplicación de la norma por parte del contribuyente se lleve a efecto con apego a la legalidad.

3.4 ARTÍCULO QUE LA FUNDAMENTA (artículo 34 del C.F.F.)

Una vez determinado que la base legal de la consulta se encuentra en el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que establece la garantía individual de petición, debemos destacar que el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación concede a los contribuyentes el derecho a formular consultas sobre situaciones reales y concretas.

Dionisio J. Kaye, en su libro Derecho Procesal Fiscal, argumenta "Es sumamente importante el entender el contenido de esta disposición, ya que la realización incorrecta de una consulta, permite a la autoridad negarse a resolverse la misma. Efectivamente, del contenido del artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, debemos entender forzosamente que sólo pueden realizarse consultas cuando se refieran a hechos reales y concretos, esto es, debe existir jurídicamente la situación que afecte al particular y esta situación en forma concreta debe hacerse del conocimiento de la autoridad fiscal, a fin de

que ésta pueda dictaminar lo conducente; en caso contrario, el propio artículo 34 del Código Fiscal de la Federación prohíbe a las autoridades resolver dichas consultas, ya que al resolver en forma abstracta, general e impersonal, estaríamos en presencia de la creación de una norma jurídica que como sabemos sólo es competencia del Congreso y no de las autoridades administrativas.⁸²

Lo que significa, que las autoridades fiscales, estarán obligadas a contestar las consultas que sobre *situaciones reales y concretas* les formule el contribuyente, pero sólo podrán derivarse derechos de las mismas, cuando se haya referido a situaciones presentes y no en base a situaciones que ya pasaron, o sucedieron.

En este contexto, deberá consultarse respecto de la parte considerativa que supuestamente el contribuyente resienta perjuicio, y de ahí la autoridad fiscal determinará que no existe dolo, para que por medio de la consulta el contribuyente pueda beneficiarse de los intereses del fisco federal.

Asimismo, a partir del 5 de enero de 2004, el artículo 34, del Código Fiscal de la Federación, en su segundo párrafo, fue reformado en el sentido de que, "Las autoridades fiscales no resolverán las consultas efectuadas por los particulares cuando las mismas versen sobre la interpretación o aplicación directa de la Constitución. En estos casos, no procederá la negativa ficta a que se refiere el primer párrafo del artículo 37 de esta Código"⁸³

⁸² **Kaye, Dionisio J.**, *Derecho Procesal Fiscal*, Quinta Edición, Editorial Themis, S.A. de C.V., México 1999, pág. 126.

⁸³ **Código Fiscal de la Federación, Fisco Agenda**, Trigésima Edición, Editorial Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México 2004.

A este respecto, consideró que el motivo que orillo a las autoridades fiscales a modificar este segundo párrafo del artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, en el sentido de que no pueden resolver sobre la interpretación o aplicación de un precepto constitucional, fue el hecho de ya existen algunos criterios de los Tribunales donde se declara la inconstitucionalidad de diversos tributos.

3.5 AUTORIDAD ANTE QUIEN SE PRESENTA LA CONSULTA.

Antes de llevar a cabo la consulta fiscal, es necesario tener claro el problema que se va a plantear y su posible solución, al igual que el hecho de que existan diversas soluciones alternativas apegadas a derecho, para poder orientar el criterio de resolución de la autoridad hacia aquella que no afecte el ámbito jurídico del solicitante.

No existe un término o plazo perentorio para su presentación, por lo que deberá estarse a los intereses y necesidades particulares del contribuyente, debiendo presentarse ante las direcciones competentes de la Administración General (o Local en su caso), de la Jurídica de Ingresos, dependiente del Servicio de Administración Tributaria.

A lo anterior, Dionisio J. Kaye argumenta " Por lo que respecta a los particulares debemos hacer notar que, de acuerdo también a las nuevas disposiciones del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, los contribuyentes que formulen consultas deberán dirigirse a las direcciones competentes de la Administración General Jurídica de Ingresos o a las direcciones competentes de las Administraciones Locales Jurídicas de Ingresos."⁸⁴

⁸⁴ Ibidem., pág. 130

3.6 PLAZOS PARA FORMULAR LA CONSULTA.

En las consultas no encontramos un plazo para presentarlas, pero deben ser oportunas para el contribuyente.

Conforme a lo estipulado por el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, no se instituye ningún plazo perentorio para que los contribuyentes puedan formular sus consultas ante las autoridades. Sin embargo, es conveniente aconsejar, que se formule en el momento preciso en que el problema se presente y no postergar la misma; la razón de lo anterior, es en el sentido de que muchas veces si formulamos en tiempo nuestra consulta, quizás al momento de tener que presentar las declaraciones, manifestaciones o avisos, tengamos el conocimiento preciso de la conducta que debemos realizar.⁸⁵

3.7 REQUISITOS.

Inicialmente los requisitos para realizar una consulta a las autoridades fiscales, únicamente se exigía cumplir con la forma y requisitos de un escrito libre, o sea, los preceptuados en el artículo 18 del Código Fiscal de la Federación, el cual establece:

“Artículo 18. Toda promoción dirigida a las autoridades fiscales, deberá presentarse mediante documento digital que contenga firma electrónica avanzada. Los contribuyentes que exclusivamente se dediquen a las actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícolas que no queden

⁸⁵ C.F.R., Idem, pág. 129

comprendidos en el tercer párrafo del artículo 31 de este Código, podrán no utilizar firma electrónica avanzada. El Servicio de Administración Tributaria, mediante reglas de carácter general, podrá determinar las promociones que se presentarán mediante documento impreso.

Las promociones deberán enviarse por los medios electrónicos que autorice el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general, a las direcciones electrónicas que al efecto apruebe dicho órgano. Los documentos digitales deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

I. El nombre, la denominación o razón social, y el domicilio fiscal manifestado al registro federal de contribuyentes, para el efecto de fijar la competencia de la autoridad, y la clave que le correspondió en dicho registro.

II. Señalar la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción.

III. La dirección de correo electrónico para recibir notificaciones.

Cuando no se cumplan los requisitos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, las autoridades fiscales requerirán al promovente a fin de que en un plazo de 10 días cumpla con el requisito omitido. En caso de no subsanarse la omisión en dicho plazo, la promoción se tendrá por no presentada, así como cuando se omita señalar la dirección de correo electrónico.

Los contribuyentes a que se refiere el tercer párrafo del artículo 31 de este Código no estarán obligados a utilizar los documentos digitales previstos en este artículo. En estos casos, las promociones deberán presentarse en documento impreso y estar firmadas por el interesado o por quien esté legalmente autorizado para ello, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el que imprimirá su huella dactilar. Las promociones deberán presentarse en las formas que al efecto apruebe el Servicio de Administración Tributaria. Cuando no existan formas aprobadas, la promoción deberá reunir los requisitos que establece este artículo, con excepción del formato y dirección de correo electrónicos. Además deberán señalar el domicilio para oír y recibir notificaciones y, en su caso, el nombre de la persona autorizada para recibirlas.

Cuando el promovente que cuente con un certificado de firma electrónica avanzada, acompañe documentos distintos a escrituras o poderes notariales, y éstos no sean digitalizados, la promoción deberá presentarla en forma impresa, cumpliendo los requisitos a que se refiere el párrafo anterior, debiendo incluir su dirección de correo electrónico. Las escrituras o poderes notariales deberán presentarse en forma digitalizada, cuando se acompañen a un documento digital.

Cuando no se cumplan los requisitos a que se refieren los párrafos cuarto y quinto de este artículo, las autoridades fiscales requerirán al promovente a fin de que en un plazo de 10 días cumpla con el requisito omitido. En caso de no subsanarse la omisión en dicho plazo, la promoción se tendrá

por no presentada, si la omisión consiste en no haber usado la forma oficial aprobada, las autoridades fiscales deberán especificar en el requerimiento la forma respectiva.

Lo dispuesto en este artículo no es aplicable a las declaraciones, solicitudes de inscripción o avisos al registro federal de contribuyentes a que se refiere el artículo 31 de este Código."⁸⁶

A este respecto cabe resaltar, que si bien es cierto, que el contribuyente esta obligado a cumplir con todos los requisitos que establece el artículo citado con antelación, lo cierto es, que existe obligación por parte de la autoridad de otorgar respuesta a las peticiones de los contribuyentes, así como la obligación que ésta tiene de guardar absoluta reserva sobre los datos suministrados por el contribuyente, lo anterior, conforme al artículo 69 del Código Fiscal de la Federación.

"Otro requisito que debe cumplirse al presentar alguna promoción, consiste en que la persona física debe de hacerlo en forma directa, y la persona moral a través de su representante legal; sin embargo, ambas personas, tanto físicas como morales, pueden tener una representación, y esa representación se puede hacer mediante escritura pública o mediante carta poder firmada por dos testigos ante notario o fedatario público."⁸⁷

⁸⁶ Código Fiscal de la Federación, Fisco Agenda, Trigésima Edición, Editorial Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México 2004.

⁸⁷ José Luis Franco Soto, Antología Básica, Procedimientos de Aclaraciones y Consultas, Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa, Tomo I, Tribunal Fiscal de la Federación, pág. 214

Cabe destacar que anteriormente, con los requisitos que establece el artículo 18 del Código Fiscal de la Federación, la consulta resultaba sencilla que su utilización se volvió demasiado frecuente para el gusto de la autoridad, así que el 13 de noviembre de 1998, se modificaron diversas disposiciones fiscales, y entre ellas se incluyó el Código Fiscal de la Federación, al que se le adicionó el artículo 18-A; disposición legal que se adicionó con el objeto de hacer más eficiente y expedita la resolución de consultas presentadas por los contribuyentes, por lo que se propuso establecer requisitos que permitan a las autoridades fiscales contar con mayores elementos de valoración, dicho precepto legal, al respecto establece:

“Artículo 18-A. Las promociones que se presenten ante las autoridades fiscales en las que se formulen consultas o solicitudes de autorización o régimen en los términos de los artículos 34 y 36-bis de este código, para las que no haya forma oficial, deberán cumplir, en adición a los requisitos establecidos en el artículo 18 de este código, con lo siguiente:

- I. Señalar los números telefónicos, en su caso, del contribuyente y el de los autorizados en los términos del artículo 19 de este código.
- II. Señalar los nombres, direcciones y el registro federal de contribuyentes o número de identificación fiscal tratándose de residentes en el extranjero, de todas las personas involucradas en la solicitud o consulta planteada.
- III. Describir las actividades a las que se dedica el interesado.
- IV. Indicar el monto de la operación u operaciones objeto de la promoción.

- V. Señalar todos los hechos y circunstancias relacionadas con la promoción, así como acompañar los documentos e información que soporten tales hechos o circunstancias.
- VI. Describir las razones de negocio que motivan la operación planteada.
- VII. Indicar si los hechos o circunstancias sobre los que versa la promoción han sido planteados ante autoridad fiscal distinta a la que recibió la promoción o ante autoridades administrativas o judiciales y, en su caso, el sentido de la resolución.
- VIII. Indicar si el contribuyente se encuentra sujeto al ejercicio de las facultades de comprobación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales, señalando los periodos y las contribuciones, objeto de la revisión.

Cuando no se cumplan los requisitos a que se refiere este artículo, se estará a lo dispuesto en el artículo 18, penúltimo párrafo de este Código.⁸⁸

Por todo ello, a partir de la reforma mencionada, la consulta fiscal se rige por los artículos: 8º, constitucional, 18, 18-A, y 34 del Código Fiscal de la Federación, anteriormente citados.

⁸⁸ Código Fiscal de la Federación, Prontuario Fiscal, Cuadragésima Edición, Internacional Thomson Editores, S.A. de C.V. México 2003, pág. 633

3.8 PROCEDIMIENTO

En si, no existe exactamente un procedimiento especial para la realización y resolución de una consulta en materia fiscal, ya que si nos basamos en el contenido del artículo 34, del Código Fiscal de la Federación, el procedimiento para su realización a simple vista parece sumamente sencillo, toda vez que bastaría con presentar por escrito un caso real y concreto para que la autoridad, dentro del plazo que establecen los reglamentos respectivos, emita su resolución, lo cual a pesar de lo estipulado, la realidad nos demuestra que en algunos casos es bastante complicado, debido a la dificultad de la consulta.

Al respecto Dionisio J. Kaye, señala " Sobre este punto también es conveniente llamar la atención del lector en el sentido de que muchas veces, siguiendo el tradicional dicho mexicano, "en la forma de pedir está el dar", esto resulta muy aplicable a nuestra materia; efectivamente, es la complejidad de las normas fiscales y su difícil manejo, lo que hace necesario el planteamiento de consultas por parte de los contribuyentes a la autoridad, cuando se presenten problemas específicos; ahora bien, es aconsejable que antes de formular una consulta, el contribuyente estudie profundamente dicho problema hasta encontrar las alternativas de solución al mismo, desde un punto de vista de estricto apego a la ley. ..."⁸⁹

Por tanto, como ya lo hemos señalado anteriormente, es importante que antes de llevar a cabo la consulta fiscal, el contribuyente deba tener en claro el problema que se va a consultar, al igual que el hecho de que existan diversas soluciones alternativas apegadas a derecho, para poder orientar el criterio de resolución por parte de la autoridad.

⁸⁹ Kaye, Dionisio J., *Derecho Procesal Fiscal*, Quinta Edición, Editorial Themis, S.A. de C.V., México 1999, pág. 129.

3.9 RESOLUCIONES DE LAS AUTORIDADES FISCALES

Tomando en consideración el contenido del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, el cual en su parte conducente se refiere a que las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deben ser resueltas en el término de Ley, se obtiene que no sólo se trata de consultas, sino que se incluyen cualquier tipo de solicitud, como puede ser una solicitud de devolución de impuestos e incentivos fiscales.

3.9.1 Fundamentación y Motivación.

La garantía de debida fundamentación y motivación de los actos administrativos es pilar esencial de nuestro sistema jurídico, por tanto considero que resulta importante y necesario reflexionar en torno a tal prerrogativa fundamental.

En este contexto, de conformidad con el artículo 16 constitucional, el cual se transcribe a continuación, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado.

El artículo 16 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su parte conducente, literalmente regula :

" Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, **que funde y motive la causa legal del procedimiento....** "90

⁹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ciento cuarenta Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 200.

Consecuentemente, es indiscutible que la fundamentación y motivación de un acto de autoridad resulta requisito sine qua non de su propia existencia. La inobservancia de tales imperativos da lugar a que el acto de autoridad adolezca de encontrarse confeccionado en forma contraria a derecho.

Éstos conceptos jurídicos en realidad se pueden conceptualizar en forma por demás sencilla. Lo anterior, en virtud de que por fundamentación jurídica, debe entenderse, en la cita correcta y completa de los preceptos jurídicos que regulan la actuación autoritaria de que se trate, dando lugar a lo siguiente:

1. Debe citarse el fundamento correcto, o bien los artículos aplicables al caso concreto, toda vez que el invocar dispositivos normativos que no se apliquen al caso concreto en estudio, como resulta obvio, dan lugar al error.
2. Debe de ser completa en virtud de que la autoridad no puede fundar parcialmente sus actuaciones, no resulta legal que por aproximación o mayoría se concluya que un acto administrativo se encuentra adecuadamente fundamentado.

Asimismo, por motivación, prescindiendo de razonamientos de corte doctrinario, debe de consistir en otorgar al gobernado, en este caso al contribuyente, la convicción de que los preceptos jurídicos que cita la autoridad se hacen aplicables al caso concreto, es decir, se deben de exponer los razonamientos lógico-jurídicos que demuestren que las hipótesis normativas de los artículos invocados se actualizan en la situación de hecho que se resuelve.

A este respecto, hay que destacar que se ha confeccionado una jurisprudencia que en forma importante a definido el contenido y alcance de los derechos constitucionales en trato. Al respecto transcribo literalmente a tal precedente jurisdiccional firme :

“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos,

subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.”⁹¹

En este orden de ideas, debemos destacar que en el cúmulo de actuaciones de corte administrativo-hacendario que en la práctica forense existen, producen la necesidad de realizar una labor de carácter hermeneútica que pueda contribuir a preservar la seguridad jurídica a que legítimamente debe de acceder y aspirar cualquier gobernado.

Por otra parte, el Código Fiscal de la Federación establece en el artículo 38; que los actos administrativos que se deban notificar deberán cumplir ciertos requisitos, entre los que se encuentra el de estar fundado y motivado, imperativo que se consigna en la fracción III del precepto jurídico en cita, por tanto, sí existe una determinación expresa al respecto, en cuanto a que todo acto debe estar fundado y motivado, sin embargo, para el caso de que no existiera esta determinación, la regulación constitucional también se haría aplicable, precisamente por su carácter de ley fundamental.

En conclusión, debemos señalar que las características que deben reunir las resoluciones, estas son las siguientes:

1. “Deben examinar todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, tendiendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios, pero cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

⁹¹ Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Epoca, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 64, Abril de 1993, Tesis: VI. 2o. J/248, Página: 43

2. Deben expresar con toda claridad los actos o procedimientos sobre los que se resuelve, así como de las pruebas que se hubieren rendido por el interesado o de las solicitadas por la autoridad (motivación).

3. Deben fundarse en derecho, es decir, deben mencionar los preceptos y consideraciones jurídicas aplicables tanto legales como doctrinarias en las que se apoye; dichos preceptos deben ser precisamente los que prevean la situación a la que se aplican⁹²

3.10 EFECTO DE LA RESOLUCIÓN EMITIDA POR LA AUTORIDAD FISCAL.

Si bien es cierto, que el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, establece que las consultas pueden realizarse cuando se refieran a hechos reales y concretos, esto es, cuando exista jurídicamente la situación que afecte al particular, misma que en forma concreta deberá hacerse del conocimiento de la autoridad fiscal, a fin de que ésta pueda resolver lo conducente.

Lo cierto es, que el efecto que trae consigo la emisión de la resolución por parte de la autoridad fiscal, surtirá siempre y cuando se hayan hecho valer *situaciones reales y concretas*, esto es, cuando se haya referido a situaciones presentes y no en base a situaciones que ya pasaron, o sucedieron, de las cuales podrán derivarse derechos de las mismas.

⁹² Kaye, Dionisio J., *Derecho Procesal Fiscal*, Quinta Edición, Editorial Themis, S.A. de C.V., México 1999, pág. 132

CAPÍTULO IV

EL AMPARO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE RESUELVE LA CONSULTA FISCAL.

4.1 Amparo Procedente.

Señalamos con anterioridad que, el juicio de amparo puede emplearse para combatir las disposiciones legales expedidas tanto por el Congreso de la Unión como por las legislaturas de los Estados, así como los reglamentos del Presidente de la República o de los Gobernadores de los Estados, cuando el contribuyente afectado considere que las disposiciones legales respectivas contrarían la Constitución, lo cual recibe el nombre de amparo contra leyes.

Aunado a lo anterior, el Juicio de Amparo en el sistema jurídico mexicano, viene a proteger los derechos primarios constitucionales que sean violados, ya sea por leyes y por actos de autoridad, por lo que de no existir ésta Institución, estaríamos al arbitrio y discrecionalidad de las autoridades.

En este orden de ideas, la amplitud del amparo nos permite, que cuando se produzca un acto, esto es, se pronuncie una resolución o se incurra en omisión, por parte de una autoridad administrativa federal o local; y en contra de dicha conducta que afecte a un particular, no exista un medio ordinario de defensa, el medio para combatirse es el juicio amparo, ante un Juez de Distrito (artículo 114, fracción II de la Ley de Amparo), y en contra de la sentencia que dicte el Juez, ante la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito (artículos 84, fracción I, inciso E) de la Ley de Amparo y 25, fracción I, inciso D) y séptimo bis, fracción III, inciso A) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Todo esto tiene su soporte jurídico en la tesis jurisprudencial que a continuación se transcribe:

AMPARO, FINALIDAD DEL. Los tribunales de amparo, al examinar las cuestiones que le son planteadas, no deben enfatizar la conveniencia de que los gobernados cumplan con sus obligaciones legales y de que los mandatos legales sean estrictamente cumplidos, pues ésta es la función propia del Poder Ejecutivo, conforme a los artículos 49 y relativos de la Constitución Federal. Y la misión esencial de los tribunales de amparo, conforme a los artículos 103, 107 y relativos de dicha Constitución, consiste en la protección de las garantías individuales de los gobernados frente a los gobernantes, y lo que dichos tribunales deben enfatizar es la conveniencia de que las autoridades se ciñan a los preceptos legales que rigen su actuación, cuando realizan su tarea de vigilar y hacer que los gobernados cumplan, a su vez, con sus obligaciones legales. De lo contrario, se desvirtuaría la función esencial del juez de amparo, al hacer de él un auxiliar de las autoridades administrativas, en vez de actuar como órgano tutelar de las garantías de los ciudadanos. Y si bien es importante que los gobernados cumplan con las leyes, también lo es que sean respetadas sus garantías individuales cuando se trata de hacerlos cumplir. O sea que cada Poder debe actuar dentro de la esfera de las metas que tiene asignadas, de donde se desprende que debe también enfatizar diferentes aspectos de las cuestiones legales a que debe atender."⁹³

⁹³ Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su Presidente, al terminar el año de 1976, tercera parte, Sala Auxiliar y Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Jurisprudencial número 1 de los Tribunales Colegiados de Circuito.

De ahí, que en el presente caso en concreto, ante la presencia de la resolución que emite la autoridad administrativa para resolver a una consulta fiscal, sino existe medio de defensa para impugnarla, es procedente el juicio de amparo indirecto, siempre y cuando dicha resolución afecte los intereses del contribuyente. Lo anterior, toda vez que el amparo indirecto es la instancia judicial que tienen los contribuyentes, para que se protejan y respeten sus derechos, de todo acto de autoridad, que repercuta en perjuicio de sus garantías constitucionales, ya que su objeto es restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación, u 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.

Del juicio de amparo indirecto, conoce un Juez de Distrito, el cual procede constitucionalmente de acuerdo al artículo 107, fracción VII, de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos:

"Artículo 107. ...

(...)

VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las

pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

VII. (...) ⁹⁴

En este orden de ideas, puede advertirse de la transcripción que antecede, que el precepto constitucional establece la procedencia del amparo indirecto, al igual, que la Ley de Amparo, cuyo artículo 114, señala, que se pedirá el ante los jueces de Distrito si se ejercita:

I.- Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso:

II.- Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el

⁹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ciento cuarenta Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2002

quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.

III.- Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében.

IV.- Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;

V.- Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería;

VI.- Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1o. de esta ley.

VII.- Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal,

en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional.”⁹⁵

Al respecto los tratadistas Joel Carranco Zúñiga y Rodrigo Zerón de Quevedo, señalan “ ...podemos concluir que resulta inobjetable el que el control constitucional que se ejerce por el medio del amparo indirecto se realiza por vía de acción mediante un procedimiento *sui generis*, cuyo objeto es determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado, y su consecuente validez; procedimiento que debe además considerarse jurisdiccional pues tiene como finalidad dirimir un conflicto de intereses, ...”⁹⁶

En este orden de ideas, debemos destacar que el juicio de amparo indirecto únicamente puede promoverlo la persona a quien perjudique el acto o resolución, y sólo a éste beneficiará la protección constitucional que en su caso se otorgue.

Por tanto, en teoría y práctica, si se toma en consideración el párrafo que antecede, podemos desprender que en contra de la resolución que resuelve la consulta fiscal, es procedente el juicio de amparo indirecto, por ser un acto de autoridad fiscal por violación directa a las garantías individuales, y más aún, si se trata de la aplicación de una ley que viole las garantías individuales del contribuyente.

⁹⁵ Nueva Legislación de Amparo Reformada, Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera, Jorge, Setenta y nueve Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 2003

⁹⁶ Carranco Zúñiga Joel y Zerón de Quevedo Rodrigo, Amparo Directo Contra Leyes, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2002, Pág. 19

La acción constitucional a la que aludimos, se ejerce ante un Juez de Distrito, cuando los actos de autoridad que se reclamen no sean sentencias definitivas o laudos laborales definitivos; (como es el presente caso en estudio), procede el amparo indirecto o bi-instancial.

Asimismo, y a mayor abundamiento, podemos soslayar que el procedimiento del juicio de amparo indirecto implica una serie o sucesión ordenada de actos jurídicos los cuales son realizados por el quejoso, autoridad responsable, tercero perjudicado, Ministerio Público Federal y órgano jurisdiccional de control, tendientes a lograr un fin común consistente en una sentencia o resolución definitiva en la que se otorgue o niegue la protección federal, o bien, se sobresea el juicio.

4.2 Competencia

Hemos señalado con anterioridad, que la competencia se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos.

En el presente caso, tratándose del amparo indirecto interpuesto en contra de la resolución que se emite al resolver una consulta fiscal emitida por la autoridad fiscal, se interpondrá ante un Juez de Distrito, por ser un acto de autoridad fiscal por violación directa a las garantías individuales, lo anterior, tal y como lo establece el artículo 107 constitucional en su fracción VII, el cual en su parte conducente dispone:

“VII.- El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia”⁹⁷

A este respecto, el tratadista Arturo González Cosío en su texto, *El Juicio de Amparo* establece: “El amparo indirecto, en cambio, se ejercita por lo general contra actos de autoridades distintas a las judiciales, violatorios de los derechos fundamentales y está sujeto a dos instancias; la primera, ante el juez de Distrito o autoridad judicial común (en el caso de jurisdicción concurrente), cuyas sentencias pueden ser revisadas a petición de parte, en una segunda instancia, por la Suprema Corte de Justicia o por los Tribunales Colegiados de Circuito, conforme los criterios que se han adoptado para tal efecto en la propia Constitución (art. 107, frac. VIII).”⁹⁸

Por otra parte, y si bien es cierto que en el presente caso se resuelve la aplicación de una ley a través de una resolución que resuelve una consulta fiscal, lo cierto es que la fracción que nos ocupa en análisis es la fracción I, del artículo 114, de la Ley de Amparo, el cual establece: “El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito. Fracción I.- Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes

⁹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ciento cuarenta Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2002

⁹⁸ González Cosío Arturo, *El Juicio de Amparo*, Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1998, Pág. 173

locales expedidos por los gobernadores de los estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso.⁹⁹

De lo que se desprende, que el amparo indirecto procede contra cualquier acto legislativo, material o formal.

El tratadista Ignacio Burgoa Orihuela en su libro el Juicio de Amparo destaca, "... que la *competencia de los Jueces de Distrito* para conocer de un juicio de amparo se establece en todo caso en que el acto que se reclame *no sea una sentencia definitiva civil, penal o administrativa, o un laudo arbitral también definitivo*, regla que se contiene tanto de la Constitución como en la Ley de Amparo y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (art. 107 constitucional, frac. VII, y 114 de la Ley de Amparo), al través del señalamiento de actos específicos, que son: *actos en juicio; fuera de juicio o después de concluido; actos que afecten a personas extrañas a él; actos de autoridad administrativa*, es decir, distinta de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo; *actos dentro de juicio cuya ejecución sea de imposible reparación; y actos o leyes que entrañen una interferencia competencial* entre las autoridades federales y las locales conforme al artículo 103 constitucional, fracciones II y III."¹⁰⁰

En esta guisa, y a mayor abundamiento, en todo juicio de amparo indirecto que se planteé ante un Juez de Distrito se otorgará la posibilidad de que las partes interpongan posteriormente, si no están conforme a la resolución que se dicte,

⁹⁹ **Nueva Legislación de Amparo Reformada**, Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera, Jorge, Setenta y nueve Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2003.

¹⁰⁰ **Burgoa Orihuela, Ignacio, El Juicio de Amparo**, Vigésima Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1986., Pág. 388 y 389

el recurso de revisión previsto por la propia ley, dando lugar a la segunda instancia que se tramitará, según la competencia ante la Suprema Corte o ante el Tribunal Colegiado correspondiente.

Lo anterior, en razón de que las facultades de un Juez de Distrito son tan amplias que puede sostenerse, sin temor a equivocaciones; así también, es una realidad que la procedencia del amparo indirecto o bi-instancial es más amplia que la del amparo directo.

4.3 Término Para Promover

Podemos argumentar, que generalmente en el amparo contra leyes, existe una minoría de contribuyentes que ataca de inconstitucional una norma ante el primer acto de aplicación.

Dicho término para interponer la demanda de garantías es de quince días, conforme a lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley de Amparo, el cual en su parte conducente establece: " ... se contará desde el día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos. "¹⁰¹

¹⁰¹ Nueva Legislación de Amparo Reformada, Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera, Jorge, Setenta y nueve Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2003.

Por tanto, el término ordinario para interponer la demanda de amparo es dentro de los quince días siguientes al de los supuestos que la misma ley señala y son:

1. Al en que surta efectos la notificación de la resolución o acto reclamado.
2. Al en que haya tenido conocimiento del acto o su ejecución.
3. Al en que se haya ostentado sabedor de los mismos.

En este orden de ideas, debemos destacar que para la impugnación del acto reclamado, el contribuyente cuenta con un término de quince días, y si no presenta la demanda correspondiente, el juicio que se trate de promover será improcedente, por lo que se decretará la inadmisibilidad de la demanda.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis cuyo rubro establece:

LEYES HETEROAPLICATIVAS, AMPARO CONTRA. PROCEDE CON MOTIVO DEL PRIMER ACTO DE APLICACION. Cuando existen dos o más juicios promovidos en contra de iguales leyes, de carácter sustantivo y heteroaplicativas y son reclamadas por motivos análogos, solamente es procedente respecto de la ley, el juicio en que se reclama el primer acto específico de individualización de la misma, en términos de lo dispuesto en los artículos 73, fracciones VI, XII, y 74, fracción I de la Ley de Amparo. En efecto, la connotación primer acto de aplicación que le causa un perjuicio al quejoso, a que aluden los preceptos referidos, es la oportunidad para reclamar por una sola vez, la constitucionalidad de la ley; el juicio que se promueva en contra del segundo o ulteriores actos de aplicación resulta improcedente en relación a la misma, porque respecto a quien obtuvo la protección constitucional en un amparo contra leyes, el efecto inmediato es nulificar la validez jurídica de la ley respecto al propio quejoso. Esta interpretación es la idónea para evitar la

litispendencia, la contradicción de sentencias y especialmente obtener el respeto de la cosa juzgada, que podrían resultar vulneradas si se promovieran tantos juicios como actos de aplicación existan.¹⁰²

Asimismo, resulta aplicable la tesis que señala:

AMPARO CONTRA LEYES TRIBUTARIAS HETEROAPLICATIVAS. NO EXISTE LA FIGURA DEL PAGO "BAJO PROTESTA" EN LA LEY DE AMPARO COMO EXCLUYENTE PARA QUE CORRAN LOS PLAZOS QUE ÉSTA SEÑALA PARA LA OPORTUNIDAD DEL EJERCICIO DE LA ACCIÓN.

En la Ley de Amparo no existe la figura del pago "bajo protesta" como excluyente de la aplicación de los plazos para promover el juicio de amparo a fin de combatir la inconstitucionalidad de una norma, pues la acción de amparo debe ser ejercitada dentro de los quince días contados a partir de que surta sus efectos el primer acto de aplicación de la ley que cause perjuicio en la esfera jurídica de la parte quejosa, ya que éste es el acto que individualiza la condición regulada en la norma, siendo la fecha de su realización a partir de la cual se debe computar el plazo de quince días para la oportuna promoción del juicio de garantías, pues se trata de una ley heteroaplicativa.¹⁰³

Lo anterior, en virtud de que dicho término de quince días, se establece con la finalidad de otorgar seguridad jurídica con relación al acto de autoridad, ya que si no se estableciera un plazo para su impugnación, la demanda de garantías se presentaría en cualquier momento, dejando en verdadera incertidumbre a la autoridad responsable.

¹⁰² Octava Época, Instancia: Tercera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: IV, Primera Parte, Julio a Diciembre de 1989, Pág. 247

¹⁰³ Novena Época, Instancia: DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIII, Mayo de 2001, Tesis: I.13o.A.6 A, Pág. 1075

Al respecto, resultan aplicables las siguientes tesis que literalmente establecen:

"DEMANDA DE AMPARO, TERMINO PARA PRESENTAR LA, CUANDO EXISTE MANIFESTACION EXPRESA DE LA FECHA EN QUE SE TUVO CONOCIMIENTO DEL ACTO RECLAMADO. INTERPRETACION DEL ARTICULO 21 DE LA LEY DE AMPARO. El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales dispone que el término para la interposición de la demanda de garantías será de quince días, que se computará desde el día siguiente al en que se haya notificado al quejoso la resolución o acuerdo que reclama; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución o al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos. Así, pues si los quejosos en la demanda de garantías expresamente manifiestan "que tuvieron conocimiento pleno del acto reclamado determinado día", como esa confesión hace prueba plena de conformidad con lo dispuesto por los artículos 199 y 200 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, de ello se sigue que, si el Juez de Distrito, con base en esa manifestación, realiza el cómputo del término de la presentación de la demanda y concluye que el amparo resulta improcedente, tal proceder es correcto, sin que sea necesario que exista constancia de la notificación personal del acto reclamado para efectuar el cómputo del término respectivo, debido precisamente a la citada confesión de la parte quejosa de la fecha en que tuvo conocimiento el acto reclamado."¹⁰⁴

"TERMINO PARA LA INTERPOSICION DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. EL DE 15 DIAS QUE FIJA EL ARTICULO 21 DE LA LEY DE AMPARO, EMPIEZA A CONTAR A PARTIR DE EL DIA SIGUIENTE AL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACION AL QUEJOSO DE LA

¹⁰⁴ Séptima Época, Instancia: Sala Auxiliar, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 205-216 Séptima Parte, Pág. 353.

RESOLUCION RECLAMADA, DE ACUERDO CON LA LEY DEL ACTO QUE RIJA LA NOTIFICACION. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley de Amparo, el término de 15 días que establece el propio precepto para promover el juicio de garantías, debe computarse a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del acto reclamado, de acuerdo con la ley que rija dicha notificación, y no es aplicable el artículo 24 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República, porque se refiere al cómputo de los términos dentro del procedimiento de amparo, y la notificación de la resolución reclamada sin lugar a dudas que se llevó al cabo antes de la iniciación de ese procedimiento, de ahí que debe regularse por disposición legal que rija el acto combatido.¹⁰⁵

"AMPARO, TERMINO PARA LA INTERPOSICION DEL. CUANDO DEBE EMPEZAR A CONTARSE SEGUN EL ARTICULO 21 DE LA LEY DE AMPARO. El término para la interposición de la demanda de amparo es, por regla general, de quince días, a excepción de los casos determinados por el artículo 22 de la Ley de Amparo. Dicho término fijado en el artículo 21 del aludido cuerpo de leyes, se cuenta desde el día siguiente al en que surta efectos de notificación al quejoso el acto reclamado, atendiéndose a la ley que lo rige, al en que haya tenido conocimiento de aquél o de su ejecución o al en que se hubiese ostentado sabedor del mismo, sin incluirse dentro del término referido los días feriados. Este criterio prevalece en la actualidad y no el que se sostenía en los siguientes términos: "AMPARO, TERMINO PARA LA PROMOCION DEL". Los términos para la interposición del juicio de amparo deben regirse por el artículo 21 de la ley de la materia y no por las disposiciones que regulan el procedimiento civil en el fuero común; y por tanto, dicho término

¹⁰⁵ Séptima Época, Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO., Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 133-138 Sexta Parte, Pág. 163

empieza a correr desde el día siguiente al en que se notifica al quejoso la resolución judicial impugnada y no al siguiente del en que surte efectos la notificación correspondiente, de conformidad con las reglas procesales comunes, que no tienen aplicación dentro del procedimiento constitucional.”¹⁰⁶

“ORDENAMIENTOS GENERALES. TÉRMINO PARA PROMOVER EL AMPARO CON MOTIVO DEL PRIMER ACTO DE SU APLICACIÓN. Cuando se reclaman, con motivo del primer acto concreto de su aplicación en perjuicio de la quejosa, disposiciones contenidas en ordenamientos de carácter general y abstracto, trátense de leyes, reglamentos, circulares o acuerdos, la demanda debe presentarse dentro del término de 15 días computados del modo establecido en el artículo 21 de la Ley de Amparo.”¹⁰⁷

4.4 Jurisprudencia

- **Jurisprudencia de Sala**

“CONSULTA. EL DESAHOGO DE UNA, POR LAS ADMINISTRACIONES FISCALES FEDERALES CONSTITUYE ACTO DE APLICACION DE LA LEY EN QUE SE FUNDA. La fracción XIX del artículo 111 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorga facultades a las Administraciones Fiscales Federales, para resolver las consultas que les formulen los particulares. Por consiguiente, el oficio por medio del cual la administración Fiscal Federal, desahoga una consulta y concluye que el quejoso se encuentra dentro de la hipótesis legal que prevé el precepto impugnado en el juicio de amparo, constituye acto de aplicación de dicha

¹⁰⁶ Séptima Época, Instancia: Tercera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 163-168 Cuarta Parte, Pág. 13.

¹⁰⁷ Séptima Época, Segunda Instancia, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Apéndice de 1995, Tomo I, Tesis 260, Pág. 243

norma. Luego entonces es suficiente la presentación del oficio que responde a la consulta para tener por acreditado el acto de aplicación y el interés jurídico para reclamar la resolución y la ley aplicada."¹⁰⁸

Aún cuando las siguientes tesis aisladas, no constituyen Jurisprudencia, consideró que es conveniente citarlas, lo anterior, por la importancia que se requiere en el tema en análisis.

"LEYES, AMPARO CONTRA. LA CONTESTACION A UNA CONSULTA SI CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACION. Resulta indudable que el oficio mediante el cual uno de los servidores públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorizado a tal efecto, dio respuesta a una consulta que le formularon las quejas, sí constituye un acto de aplicación de las leyes impugnadas, en la medida en que en él expresamente se señaló que, al contrario de lo sostenido por las peticionarias, las aguas del subsuelo son propiedad de la Nación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5o., fracción XI, de la Ley Federal de Aguas expedida en mil novecientos setenta y uno, de manera que si las consultantes las están alumbrando, mediante obras artificiales, indudablemente se encuentran obligadas al pago del derecho por su uso o aprovechamiento, de acuerdo con los artículos 226 y 227, fracción II, de la Ley Federal de Derechos para el ejercicio fiscal de mil novecientos ochenta y dos. Por consiguiente, no es necesario que las quejas esperen a que se les finque un crédito fiscal por el uso o aprovechamiento de las aguas del subsuelo, para estar en aptitud de impugnar los preceptos legales en los que se apoyó la autoridad emisora del oficio de contestación."¹⁰⁹

¹⁰⁸ Tesis: 2a./J. 23/93, Octava Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 72, Diciembre de 1993, Pág. 22

¹⁰⁹ Octava Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: V, Primera Parte, Enero a Junio de 1990, Pág. 89.

- Tesis del Pleno

“LEYES, AMPARO CONTRA. CONTESTACION A UNA CONSULTA. SI CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACION. El hecho de que la contestación a la consulta planteada por la quejosa a un administrador fiscal regional no haya determinado un crédito fiscal, no significa que no constituya un acto de aplicación de la ley reclamada, si la autoridad se basó expresamente en el artículo 27, fracción I, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para hacer saber a la empresa quejosa que las cuotas que paga al Instituto Mexicano del Seguro Social no son deducibles de sus ingresos acumulables para determinar el impuesto sobre la renta que debe cubrir; por lo que, al haberse fundado el acto reclamado en dicha ley, es obvio que sí constituye un acto de aplicación de la propia ley, sin que, por lo tanto, sea necesario que la quejosa deba esperar a que se le finque un crédito fiscal para estar legitimada para impugnar el ordenamiento legal aplicado.”¹¹⁰

- Tesis de Tribunales Colegiados

“CONSULTA FORMULADA POR UN PARTICULAR, CONTESTACION A UNA. CONSTITUYE UNA RESOLUCION DE LA AUTORIDAD CORRESPONDIENTE. La contestación dictada por la autoridad fiscal a una consulta que sobre una situación real y concreta le formula un particular,

¹¹⁰ Séptima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 181-186 Primera Parte, Pág. 125.

constituye una resolución en materia fiscal, que en su caso, puede agravar al administrado y por tanto es impugnabile a través de los medios que establece el Código Fiscal de la Federación. Con base en lo anterior, al constituir la resolución impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación, un acto administrativo que sí afecta los intereses jurídicos de un organismo, como sujeto retenedor en la relación jurídica tributaria, es claro que no es aplicable al caso el artículo 190, fracción I, del Código Fiscal de la Federación de 1967, en relación con el artículo 191, fracción II, del mismo ordenamiento legal.”¹¹¹

“CONSULTAS FISCALES. LA RESPUESTA QUE PROPORCIONE LA AUTORIDAD RESPECTIVA CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES LEGALES EN QUE SE FUNDE, QUE PUEDE DAR ORIGEN A LA PROMOCIÓN DEL JUICIO DE AMPARO, SIEMPRE QUE AQUELLA OBEDEZCA A UNA SITUACIÓN REAL Y CONCRETA Y QUE SE TRATE DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE DICHAS DISPOSICIONES EN PERJUICIO DEL QUEJOSO. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, las autoridades fiscales “...sólo están obligadas a contestar las consultas que sobre situaciones reales y concretas les hagan los interesados ...”, lo cual no significa que no deban contestar otras consultas, incluso aquéllas que se refieran a situaciones futuras, pues el precepto mencionado debe interpretarse en el sentido de que las autoridades fiscales solamente están obligadas a pronunciarse sobre el fondo de la consulta que se les hace, siempre que se refiera a situaciones reales y concretas, pero manteniendo en todo caso su atribución de dar respuesta a todas las peticiones que, con fundamento en el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, les eleven los particulares, toda vez que se

¹¹¹ Séptima Época, Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO., Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 187-192 Sexta Parte, Pág. 48.

aceptara que las aludidas autoridades sólo tienen la obligación de contestar las consultas sobre situaciones reales y concretas, se estaría violando el derecho de petición de los gobernados consagrado en el mencionado precepto constitucional como una garantía individual. En consecuencia, si bien es cierto que las autoridades fiscales pueden contestar todas las consultas que les dirigen los contribuyentes, incluso aquellas que se refieran a situaciones futuras, y que conforme al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas tesis, la respuesta de dichas autoridades a las consultas fiscales sí constituye un acto de aplicación de los preceptos legales sobre los cuales versa, aun en el caso de que todavía no se le determine un crédito fiscal, también lo es que el hecho de que tal respuesta constituya un acto de aplicación de las normas legales que analice, no implica necesariamente y en todo caso, que constituya un acto de aplicación en perjuicio del contribuyente que lo faculte para promover juicio de amparo en su contra, pues si la consulta fiscal se efectúa respecto de una situación que no es real ni concreta y es contestada en cumplimiento del referido derecho de petición, o bien, si no se trata del primer acto de aplicación, o si dicha autoridad de una respuesta favorable al contribuyente, otorgándole un beneficio, resulta inconcuso que el juicio de garantías es improcedente en contra de los preceptos que hayan sido analizados, ya que ningún perjuicio le podría irrogar al quejoso. De ahí que el órgano jurisdiccional que conozca del amparo debe analizar si la respuesta a la consulta fiscal se refiere a una situación real y concreta y, por lo mismo, constituye un acto de aplicación del precepto legal sobre el que haya versado, pues en caso contrario no se encontraría acreditado en interés jurídico del quejoso."¹¹²

¹¹² Tesis Número LXXXI/2001, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, junio de 2001, Pág. 300.

4.5 CRITERIO SUSTENTABLE

En la práctica, los contribuyentes -personas físicas y morales-, promueven el juicio de amparo acreditando como acto de aplicación de la ley, la resolución que se emite por parte de la autoridad fiscal con motivo de la consulta que se presenta, sin embargo consideró que la resolución no constituye un acto de aplicación de la ley en que se fundamenta, toda vez que la autoridad, si bien es cierto que tiene obligación de contestar, cierto es que lo que pretende es orientar o asesorar a los contribuyentes acerca de la aplicabilidad de alguna norma tributaria.

Ahora bien, ya expusimos con anterioridad, que el juicio de amparo es un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole.

Conforme al artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda persona física o moral como gobernado, tiene la facultad de acudir ante el Poder Judicial de la Federación, cuando considere que se le ha violado alguna de las garantías individuales, mediante un acto o ley por alguna autoridad, con objeto de que obligue a la autoridad a respetar la garantía individual violada y asimismo sea restituido en el pleno goce de dichas garantías.

Por consiguiente, cualquier gobernado puede promover el amparo, y su procedencia objetiva, es contra qué y con motivo de qué se promueve, o sea contra todo acto de autoridad violatorio de la Constitución (control constitucional) o de la legislación secundaria en general (control de legalidad) mismos que se conjugan en la naturaleza jurídica del juicio de amparo, caracterizándose como un medio de que dispone todo gobernado para obtener, en su beneficio la protección íntegra del orden de derecho mexicano.

Sin embargo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 4º de la Ley de Amparo, el juicio de garantías únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado, reglamento o cualquier otro acto que se reclame, de donde resulta que el gobernado que promueva el juicio debe acreditar que el acto o ley le ocasione un perjuicio en su esfera jurídica.

En este orden de ideas, del análisis de los artículos 73, fracción V, y 4º de la Ley de Amparo, se colige que no cualquier acto de aplicación de la ley reclamada puede ser impugnado en el juicio de garantías, sino que es una exigencia ineludible que la acción constitucional se ejercite con motivo del primer acto de aplicación que afecte al gobernado, en su interés jurídico, pues de lo contrario se vulneraría el principio de "instancia de parte agraviada", contenido en la fracción I, del artículo 107 de la Constitución Federal, el cual consiste en que para que se inicie, tramite y resuelva el juicio de amparo, es indispensable la existencia de la parte quejosa que acuda ante los Tribunales de la Federación por medio de una demanda a solicitar el amparo y protección en contra de una ley o acto de una autoridad, que a su estimación resulta inconstitucional por ser violatorio de las garantías individuales.

Lo anterior en virtud, de que si bien la procedibilidad del juicio de amparo contra leyes se da únicamente respecto del primer acto de aplicación, éste debe causar perjuicio al gobernado, ya que si se tramita el juicio y se endereza en contra de un acto que no causa perjuicio alguno, resulta improcedente.

Asimismo y a mayor abundamiento, el juicio de amparo procede en contra de una Ley autoaplicativa cuando causa perjuicio al quejoso, desde el momento en que entra en vigor y heteroaplicativa a partir del primer acto de aplicación, sin que pueda promoverse el juicio de amparo con la misma oportunidad, pues en el caso de la primera, el término para interponer dicho amparo es de 30 días a partir de su vigencia y de la segunda, es de 15 días a partir del momento en que surte efectos la notificación del primer acto de aplicación de la ley que se reclama.

Ahora bien, la consulta es la petición formulada por el particular a la autoridad fiscal para que ésta de respuesta sobre una problemática determinada.

El artículo 8º de la Constitución establece que los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, por lo que a toda promoción recaerá un acuerdo por escrito.

Por otra parte, el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación establece que las autoridades fiscales sólo están obligadas a contestar las consultas que versen sobre situaciones reales y concretas, por lo que la autoridad tiene obligación de dar respuesta con base en las disposiciones jurídicas que rigen esa situación.

En este contexto, si bien es cierto que con motivo de una consulta se emite una resolución, lo cierto es que ésta sólo establece un asesoramiento a la pregunta planteada, mismo que deriva de los datos aportados en la consulta, de ahí que consideró que la autoridad fiscal al responder a una pregunta, no esté aplicando algún acto, ya que lo único que pretende es dar respuesta a la interrogante que formula el contribuyente.

Por tanto, si el quejoso pretende acreditar el acto de aplicación de la ley, a través de la resolución para ejercer la acción de amparo, estimó que no debe ser considerada como tal, en virtud de que la simple consulta de un gobernado o bien contribuyente, tiene el objetivo de que sea asesorado por la autoridad, esto es para informar si lo consideran comprendido dentro de los supuestos de un precepto legal, en virtud de que no constituye un sometimiento a la propia disposición, expreso o tácito, puesto que no está aceptando la aplicabilidad del precepto, ni tampoco se acoge al mismo.

Lo anterior, ya que la resolución que se emite con motivo de la consulta realizada por el gobernado, únicamente proporciona orientación y asesoramiento sobre la aplicabilidad de alguna norma tributaria, por lo que no podría causar perjuicio alguno al gobernado, ya que la finalidad es otorgar orientación o asistencia jurídica a los contribuyentes, máxime que con la emisión de la resolución no significa que el amparista se encuentre bajo los supuestos de la propia disposición.

Por lo que, aquellos contribuyentes que consideren, que tienen interés jurídico por la aplicación de alguna ley, deberán comprobarlo en el juicio de amparo, demostrando que se encuentran bajo los supuestos de la norma.

Por tanto, pienso que el promovente del amparo debe acreditar la existencia de un perjuicio jurídico, puesto que no basta para acreditar el interés jurídico que la autoridad haya emitido una contestación con motivo de la consulta, en virtud de que la misma se emitió con los datos aportados por la accionante, sin que ello prejuzgue sobre la veracidad de los mismos.

En este contexto, arribó a la conclusión de, que la resolución que se emite con motivo de una consulta, no puede considerarse como acto de aplicación para la procedencia del juicio de amparo, en virtud de que en ella se pretende orientar o asesorar a los contribuyentes acerca de la aplicabilidad de alguna norma tributaria, tomando siempre en consideración los datos que se aportan, y aún más conforme a lo que se establece en las propias leyes fiscales, y no así que la resolución sea emitida conforme al criterio de la autoridad.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Todo contribuyente esta sujeto a acatar las obligaciones relativas al pago de contribuciones, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes fiscales establecen.

SÉGUNDA.- El artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la obligación que los mexicanos tienen de contribuir a los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipios, de manera proporcional y equitativa.

TERCERA.- De la relación tributaria, surge la obligación que establece la fracción IV, del artículo 31, Constitucional, entre dos sujetos: el sujeto activo, que es el ente público, formado por la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, que es el titular del derecho y de la obligación de cobrar las contribuciones; y el sujeto pasivo, que es el obligado (contribuyente) a pagarlas.

CUARTA.- La obligación fiscal, se divide en: fiscal sustantiva, cuyo objeto es un dar, y; fiscal formal que consiste en un hacer, no hacer, y tolerar.

QUINTA.- Aparte de tener obligaciones el contribuyente tiene también ciertos derechos, entre los cuales se encuentra el derecho de petición que tiene para dirigirse a las autoridades fiscales para obtener una respuesta a una consulta planteada.

SEXTA.- Toda persona tiene el derecho de realizar promociones ante las autoridades fiscales, una de ellas es la consulta que se plantea respecto de determinada situación jurídica.

SÉPTIMA.- El juicio de amparo, constituye el medio de defensa idóneo, que tienen todos los gobernados cuando son afectados en sus garantías individuales, por actos de las autoridades.

OCTAVA.- El juicio de amparo, es procedente en contra de cualquier acto de autoridad, siempre y cuando afecte la esfera jurídica del quejoso, ocasionando un perjuicio en sus garantías individuales.

NOVENA.- Para que proceda el amparo se requiere que el quejoso tenga interés jurídico: es un derecho subjetivo que se ve afectado por el acto de autoridad ocasionando un perjuicio en los derechos humanos.

DÉCIMA.- Para que el juicio de amparo sea procedente, el quejoso debe acreditar primeramente, que resiente un perjuicio jurídico actual y no en base a presunciones o, a situaciones que ya sucedieron, y consecuentemente acreditar que tiene interés jurídico para acudir a dicho medio de defensa.

DÉCIMA PRIMERA.- El artículo 8º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el derecho de petición, que tiene todo habitante para realizar consultas, peticiones y solicitudes a las autoridades, así como a que se de respuesta por escrito en forma congruente.

DÉCIMA SEGUNDA.- La consulta es un derecho que establece el Código Fiscal de la Federación a todo individuo, para que formule a la autoridad fiscal preguntas, sobre una determinada cuestión fiscal inherente a la autoridad competente.

DÉCIMA TERCERA.- El Código Fiscal de la Federación en su artículo 34, establece el derecho que tienen los contribuyentes para formular consultas, siempre y cuando estén versen sobre situaciones reales y concretas.

DÉCIMA CUARTA.- La resolución que recaiga a la consulta planteada por el contribuyente, deberá estar debidamente fundada y motivada.

DÉCIMA QUINTA.- Considero que la resolución que resuelve la autoridad con motivo de la consulta fiscal, sólo establece un asesoramiento a la interrogante realizada por el contribuyente, por lo que la autoridad fiscal al otorgar contestación a una pregunta, no está llevando a cabo la aplicación de la ley o reglamento, sino que da respuesta a la interrogante planteada.

DÉCIMA SEXTA.- El juicio de amparo indirecto procede en contra de la resolución que emite la autoridad administrativa, cuando dicha resolución afecte al contribuyente causando perjuicio jurídico en sus garantías individuales.

DÉCIMA SÉPTIMA.- Estimo que la resolución que se emita con motivo de una consulta fiscal no debe ser considerada como acto de aplicación de la ley o reglamento, para la procedencia del juicio de amparo, en virtud de que la autoridad realiza únicamente un asesoramiento y no así una aplicación de la norma.

BIBLIOGRAFÍA

a) LIBROS:

AGUILAR ÁLVAREZ Y DE ALBA, HORACIO, EL AMPARO CONTRA LEYES, Primera Edición. Editorial Trillas, México 1989.

ARELLANO GARCÍA, CARLOS, EL JUICIO DE AMPARO, Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1982.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, EL JUICIO DE AMPARO, Vigésima Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1986.

CARRANCA ZÚÑIGA, JOEL, AMPARO DIRECTO CONTRA LEYES, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2002.

CARRASCO IRIARTE, HUGO, DERECHO FISCAL CONSTITUCIONAL, Cuarta Edición, Editorial Oxford University Press, México 2000.

CHÁVEZ CASTILLO, RAÚL, JUICIO DE AMPARO, Volumen 7, Primera Edición, Editorial Harla, México 1997.

FRANCO SOTO, JOSÉ LUIS, ANTOLOGÍA BÁSICA, PROCEDIMIENTOS DE ACLARACIONES Y CONSULTAS, PROCEDIMIENTOS EN MATERIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, Tomo I, Tribunal Fiscal de la Federación.

GÓNGORA PIMENTEL, GENERO DAVID, INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL JUICIO DE AMPARO, Cuarta Edición ampliada, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1992.

GONZÁLEZ COSIO, ARTURO. EL JUICIO DE AMPARO, Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1998.

KAYE, DIONISIO J., DERECHO PROCESAL FISCAL, Quinta Edición, Editorial Themis, S.A. de C.V., México 1999.

MARGÁIN MANAUTOU, EMILIO, INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2000.

PONCE GÓMEZ, FRANCISCO Y PONCE CASTILLO, RODOLFO, DERECHO FISCAL, Sexta Edición, Editorial Banca y Comercio, México 2000.

ROJINA VILLEGAS RAFAEL, DERECHO CIVIL MEXICANO, Obligaciones I. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1981.

SÁNCHEZ GÓMEZ, NARCISO, LOS IMPUESTOS Y LA DEUDA PÚBLICA, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 2000.

VARIOS, MANUAL DEL JUICIO DE AMPARO, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Editorial Themis, S.A. de C.V., Segunda Edición, México 1994.

b) DICCIONARIOS, ENCICLOPEDIAS:

DESARROLLO JURÍDICO PROFESIONAL 2000, C.D.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México,-Editorial Porrúa, S.A. de C.V., Décima Cuarta Edición, México 2000.

REYES ALTAMIRANO, RIGOBERTO, DICCIONARIO DE TÉRMINOS FISCALES, Tomo I, Tercera Edición, Tax Editores Unidos, S.A. de C.V., México 2001.

c) LEGISLACIÓN:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ciento cuarenta Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2002.

NUEVA LEGISLACIÓN DE AMPARO REFORMADA, TRUEBA URBINA ALBERTO Y TRUEBA BARRERA, JORGE, Setenta y nueve Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2003.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, Cincuenta y seis Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2001.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, PRONTUARIO FISCAL, Cuadragésima Edición, Internacional Thomson Editores, S.A. de C.V., México 2003.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, FISCO AGENDA, Trigésima Edición, Editorial Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México 2004.

d) JURISPRUDENCIA:

IUS 2003, Poder Judicial de la Federación, Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis, Suprema Corte de Justicia de la Nación.