

00761



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE DERECHO

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

“LA DEFENSA JURÍDICA DE LOS ESTADOS ANTE LA AFECTACIÓN DE PARTICIPACIONES FEDERALES.”

T E S I S  
QUE PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAESTRO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
VÍCTOR ALEJANDRO  
ROJAS AGUILAR.



ASESOR: DR. MANUEL LUCIANO HALLIVIS PELAYO.

CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F.  
2005

m. 348968

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO POR  
PROVEERME NO SÓLO DE UNA FORMACIÓN ACADÉMICA, SINO TAMBIÉN  
HUMANÍSTICA Y DE VALORES QUE RIGEN MI VIDA.**

**GRACIAS.**

# LA DEFENSA JURÍDICA DE LOS ESTADOS ANTE LA AFECTACIÓN DE PARTICIPACIONES FEDERALES.

## INTRODUCCIÓN.

### CAPITULO I

#### EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.

1.1. Antecedentes del Federalismo y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	1
1.1.1. Primera Convención Nacional Fiscal, 1925.....	15
1.1.2. Segunda Convención Nacional Fiscal, 1933.....	18
1.1.3. Tercera Convención Nacional Fiscal, 1947.....	21
1.1.4. Ley Federal Sobre Ingresos Mercantiles, 1948.....	23
1.1.5. Ley de Coordinación Fiscal.....	26
1.2. Marco Constitucional de la Coordinación Fiscal.....	31
1.3. Convenio de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal.....	34
1.4. Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal.....	40
1.5. Organismos en Materia de Coordinación Fiscal.....	43

### CAPITULO II

#### PROCEDIMIENTO DE AFECTACIÓN DE PARTICIPACIONES FEDERALES.

2.1. Las Participaciones Federales.....	48
2.2. Los Fondos de Participación en la Ley de Coordinación Fiscal Afectables.....	54
2.2.1. El Fondo General de Participaciones.....	59
2.2.2. Participaciones Municipales.....	61
2.2.3. Reserva de Contingencia y Compensación.....	61
2.3. Violaciones al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal por las partes que intervienen.....	63
2.3.1. Facultades Reservadas a la Federación Artículos 73, fracción XXIX, Inciso A; 117, fracciones IV a VII y IX; 118, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	64
2.3.2. Falta de Cumplimiento de los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal.....	71
2.3.3. Resoluciones Emitidas en Recurso de Inconformidad previsto en la Ley de Coordinación Fiscal.....	74
2.3.4. Afectación de Participaciones por obligaciones Contraídas por las Entidades Federativas, el Distrito Federal y Municipios.....	87

### **CAPITULO III**

#### **JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

3.1. Antecedentes Históricos del Juicio Contencioso Administrativo en México.	
3.1.1. Evolución Histórica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	95
3.1.2. El Consejo de Estado Francés.....	99
3.1.3. Perspectiva de la Justicia Fiscal y Administrativa.....	102
3.2. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	105
3.2.1. Organización del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	106
3.2.2. Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	107
3.3. El Juicio Contencioso Administrativo	
3.3.1. Improcedencia y Sobreseimiento.....	111
3.3.2. Partes en el Juicio.....	115
3.3.3. Demanda y Contestación.....	117
3.3.4. Ampliación de demanda y contestación a la Ampliación de la Demanda.....	125
3.3.5. Pruebas.....	127
3.3.6. Incidentes.....	135
3.3.7. Alegatos y Sentencia.....	141
3.3.8. Recursos.....	148

### **CAPITULO IV**

#### **LA DEFENSA CONSTITUCIONAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**

4.1. El Amparo en Materia Administrativa.....	155
4.2. La Controversia Constitucional.....	167
4.2.1. Las Partes en la Controversia Constitucional.....	172
4.2.2. Los Incidentes en la Controversia Constitucional.....	175
4.2.3. La Procedencia e Improcedencia.....	177
4.2.4. Demanda y Ampliación de Demanda.....	179
4.2.5. Contestación de Demanda y Reconvención.....	179
4.2.6. La Instrucción en la Controversia.....	180
4.2.7. Términos en la Controversia Constitucional.....	182

4.2.8. Las Pruebas en la Controversia Constitucional.....	185
4.2.9. Los Alegatos.....	186
4.2.10 La Sentencia.....	187
4.3. La Acción de Inconstitucionalidad.....	189
4.3.1. Diferencias entre la Acción de Inconstitucionalidad.....	189
y la Controversia Constitucional	
4.3.2. Definición de Acción de Inconstitucionalidad.....	191
4.3.3. Materias que no son objeto de Acción de Inconstitucionalidad.....	191
4.3.4. Materias que sí están sujetas a la Acción	
de inconstitucionalidad.....	192
4.3.5. Titulares de la Acción de Inconstitucionalidad.....	193
4.3.6. Requisitos de Forma que debe cubrir la Demanda.....	194
4.3.7. Plazo para Presentar la Demanda.....	195
4.3.8. Identificación de la Ley o Tratado cuestionado.....	196
4.3.9. Causales de Improcedencia y Sobreseimiento.....	196
4.3.10. Informe de Validez.....	197
4.3.11. Ministro Instructor.....	197
4.3.12. Consecuencias Jurídicas de la Sentencia.....	197
4.4. Juicio Sobre Cumplimiento de los Convenios de Coordinación Fiscal.....	198
4.4.1. Procedencia del Juicio Sobre Cumplimiento de los Convenios de Coordinación	
Fiscal .....	201
4.4.2. Naturaleza y Sustanciación.....	203
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>205</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>209</b>

**Anexo CD**

- Controversia Constitucional 18/99, promovida por el Estado de San Luis Potosí, (C-C-SLP)
- Juicio Sobre Cumplimiento de los Convenios de Coordinación Fiscal Numero 2/2001 Promovido por el Estado de Sinaloa (JSCCC-SIN)
- Recurso de Reclamación 592/2001, promovido en el Juicio Sobre Cumplimiento de los Convenios de Coordinación Fiscal Número 2/2001 (RR-JSCCC-SIN)

## INTRODUCCIÓN

Los constantes cambios políticos, tecnológicos y sociales en los que se encuentra inmerso nuestro país, hacen necesaria la participación y aportación de quienes integramos esta nación con el fin de mejorar nuestro sistema jurídico, adaptando los cambios que se presentan en normas, las cuales recojan nuestra realidad social y nos permitan mejorar nuestro sistema jurídico.

Es por ello que a partir de la nueva composición política surgida en el año 2000, en donde hay gobiernos Estatales y Municipales de distintos partidos políticos al Federal, dirigiendo el destino de nuestra nación, se hace necesario replantear y fortalecer el sistema federal consagrado en nuestra Constitución Política.

En tal virtud, uno de los pilares esenciales del federalismo, lo constituye el sistema tributario, dado que los mexicanos nos encontramos obligados a contribuir al gasto público, tanto de la Federación como de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en donde residamos. En este tenor los mexicanos estamos obligados a contribuir al gasto público, pero no sólo en donde residamos sino también en el lugar o fuente de donde obtengamos ingresos, esto nos somete a diversas autoridades fiscales dentro del país, que son: el Distrito Federal o la Entidad Federativa y el Municipio en el que se resida, el Distrito Federal o Entidades Federativas y el Municipio en el que desarrollemos una actividad económica, y a la Federación.

Si además tomamos en cuenta que nuestro país es una república, democrática, federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior, esto nos lleva que cada Estado tiene su propio campo tributario de obtención de recursos; la combinación se torna aun más compleja si añadimos que los titulares de los gobiernos Estatales y Municipales en nuestro país son de distintos partidos políticos con ideologías diferentes en cuanto a la obtención de recursos y la aplicación de los mismos.

Dichas combinaciones reflejan la complejidad del sistema federal y fiscal en la que se encuentra envuelto nuestro país y que hace necesario su estudio, es por ello que el presente trabajo pretende analizar las relaciones tributarias entre los tres niveles de

gobierno y los mecanismos legales con los que se cuenta para dirimir sus controversias, de ahí el escribir acerca de *La Defensa Jurídica de los Estados ante la Afectación de Participaciones Federales*, que le da nombre a nuestra presente investigación.

Para cumplir nuestro propósito debemos estudiar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a la luz de su desarrollo histórico, político, administrativo, fiscal y constitucional, que nos permitirá comprender con amplitud el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como su marco constitucional y por ende la repercusión que conlleva la disminución de ingresos tributarios por violaciones al Sistema de Coordinación Fiscal.

Una vez sentadas las bases del sistema, entramos al análisis de los beneficios que se otorgan, entre los cuales destaca el sistema de participaciones.

Hecho lo anterior se determina en nuestro estudio los diferentes fondos que conforman el sistema de participaciones federales, los cuales tienen un origen y tratamiento diferente, así también una implementación y manejo, derivado de lo anterior se pretende establecer si el sistema es restringido o amplio para la obtención de ingresos o de financiamiento para los Estados y Municipios lo cual se reflejará en un fortalecimiento o no del sistema Federal.

Posteriormente analizamos la naturaleza de las violaciones que se pueden cometer por parte de los integrantes de Sistema de Coordinación Fiscal, lo cual trae como consecuencia una afectación en las participaciones federales o en todo caso, una separación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; a la luz de lo anterior se establecen los diversos medios de defensa que nos permitirán señalar la vía idónea para dirimir las controversias que se presenten.

Así, se pretende establecer si la vía jurídica para resolver las controversias derivadas de la afectación de participaciones federales es la idónea, en relación a su violación y consecuencia, para ello analizamos diferentes ejecutorias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por ello surge la exigencia de establecer la vía de impugnación, tanto en legalidad cuanto en constitucionalidad, para sustentar una defensa jurídica y una impartición de justicia adecuada.

## CAPÍTULO I

### EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

#### 1.1. ANTECEDENTES DEL FEDERALISMO FISCAL Y EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

Dentro del devenir histórico del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es pertinente hacer mención de la ideología que impulsó a dicho sistema, el cual fue elaborándose a raíz de la interacción que los niveles de gobierno han tenido, así como en la formación de un Estado Federal.

Al estudiar los antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es menester remontarse a la Constitución de 1824, que tuvo el mérito de ser el primer ordenamiento que estructuró al México Independiente, dado que organizó políticamente el naciente Estado Mexicano y estableció las bases del funcionamiento de los organismos gubernamentales.

En este tenor, la forma de Estado que se asumió fue un sistema Federal, aunque si bien es cierto, antes de que México viera la luz de la vida independiente se encontraba inmerso en la forma de organización española, la cual era la de un estado Unitario, ya que provenía de una forma de organización política que se encontraba estructurada de acuerdo a un sistema centralizado en el que el poder dependía del Rey. Sin embargo, a la caída de Carlos IV y Fernando VII se fue gestando en España una institución jurídica que a la postre tendría una importancia fundamental en la forma de organización política en México, la cual proviene de la constitución Española de 1812, dicha institución es la diputación provincial.

Entre los años de 1812 a 1814 en el territorio mexicano se encontraban seis diputaciones provinciales las cuales eran: **Yucatán**, que abarcaba los territorios de Yucatán, Campeche y Tabasco; **Nueva Galicia** (Guadalajara) que comprendía los territorios de Nueva Galicia y Zacatecas; **Provincia Interna de Oriente**, cuyo territorio abarcaba Nuevo León, Coahuila, Nuevo Santander y Texas; **Nueva España** que comprendía México, Michoacán, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Tlaxcala y Queretaro; **San**

**Luis Potosí**, que incluía a San Luis Potosí y Guanajuato; **Provincias Internas de Occidente** integrada por Durango, Chihuahua, Sinaloa, Sonora y Nuevo México.<sup>1</sup>

Las diputaciones provinciales en México tuvieron un enorme desarrollo que impulsó fuertemente la forma de organización federal del México independiente y para 1822 eran dieciocho las diputaciones provinciales, las cuales buscaron fortalecer la forma de organización política federal. Uno de los primeros acercamientos para fortalecer el sistema federal se dio en el primer congreso constituyente, en donde los diputados del primer congreso constituyente reunidos en 1822, mandaron a sus representantes para celebrar un pacto con las provincias.<sup>2</sup> Lo anterior en virtud de que para esa fecha la discusión se centraba entre los partidarios de una monarquía encabezada por un príncipe europeo por un lado, así como los que apoyaban una monarquía de un príncipe americano, y los que impulsaban la idea de una República.<sup>3</sup>

En este sentido, en los primeros años de la vida independiente de México su organización política giró en relación a la proclamación de Agustín de Iturbide y Aramburu como emperador, dado que el congreso apoyó tal forma de organización política con sesenta y siete votos a favor derivado de que el país tenía que encausar un régimen.<sup>4</sup>

Sin embargo, la cultura política y la difusión de las ideas de una república, así como el desarrollo de las diputaciones provinciales, que para 1823 eran veintitrés y que comprendían los Estados de Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guadalajara, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Nuevo México, Nuevo Santander (Tamaulipas), Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Texas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, al igual que la difusión de las ideas políticas de los Estados Unidos de Norte América fortalecieron cada vez más la idea de una Federación.<sup>5</sup>

Fue así como en 1823 se forjó el Plan de Casa Mata, que tenía como objetivo derrocar al gobierno de Iturbide, al igual que proclamar que México se dividía en Provincias o Estados Independientes que asumían el dominio absoluto sobre sus asuntos provinciales. Asimismo, declaraba a

---

<sup>1</sup> Cfr., NETTEIE LEE, Benson, *Las Diputaciones Provinciales y el Federalismo Mexicano*, Instituto de Investigaciones Legislativas, LII Legislatura, 3ª Ed., Editado por el Colegio de México, México, 1948, pp. 22 a 43.

<sup>2</sup> Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 28ª Ed., Porrúa, México, 1994, p. 109.

<sup>3</sup> Cfr., NETTEIE LEE, Benson, op. cit., p. 89.

<sup>4</sup> Cfr., LOPEZ REYES Amalia y LOZANO FUENTES José Manuel, *Historia de México, de la Época Prehispánica hasta Juárez*, 16ª Ed., Compañía Editorial Continental, México, 1990, p. 249.

<sup>5</sup> Cfr., NETTEIE LEE, Benson, op. cit., pp. 83.

las provincias independientes del gobierno central, como claramente ocurrió en Guadalajara en donde se estableció la primera constitución local.<sup>6</sup>

El establecimiento de una República y de un régimen Federal tuvo como antecedente la “terminación de dos alianzas, la primera con España por la independencia y la segunda a través del derrocamiento de Iturbide”<sup>7</sup>, así como el avance de las diputaciones provinciales y las ideas políticas constitucionales de los Estados Unidos de Norte América.

Ahora bien, el problema al que se enfrentaba el país era la búsqueda de la cohesión de las provincias integrantes, por ello vieron en la Federación la viabilidad de un proyecto de nación. En tal virtud, el proceso de federalismo operó desde las diputaciones provinciales hacia el centro del país, pues al asumir dichas diputaciones provinciales la naturaleza de Estados tenían una representación en las decisiones del país<sup>8</sup>, estableciendo el concepto de representación política la cual se calificaba de opresiva y tiránica si la voluntad del electorado se perdía ante la voluntad e intereses del representante y no se manifestaba la voluntad del pueblo a través del representante.

Si bien es cierto que el modelo federalista que se planteó en México fue tomado del sistema estadounidense como ejemplo a seguir, el federalismo mexicano no fue una mera imitación de Estado Unidos, sino que se dio y consolidó a través de un largo y penoso desarrollo propio, derivado de la lucha entre los defensores de un régimen republicano federal que mantuviera una descentralización y un régimen republicano con un gobierno central.<sup>9</sup> Fue así que algunas corrientes proclamaban un gobierno central y otras señalaban un gobierno federal:

República central es aquella forma de gobierno en la que reconociéndose en una provincia el foco de la soberanía de todos los Estados de una nación en la corporación que los representa, ésta les impone con la autoridad más absoluta, las Leyes generales y particulares, dejándoles dependientes en todo su poder. ¿No es eso? Así me lo parece, le contesté. Pues con razón, replico el loro, los Estados de Jalisco, Zacatecas, San Luis Potosí, Oaxaca, Durango, Valladolid (Michoacán) y todos los demás detestan esta clase de república, pues no es otra cosa que una monarquía enmascarada.

¿Qué había ganado tu patria si después de tanto y tan costoso sacrificio había que quedar otra vez sujeto a una metrópoli, depósito de lujos, de ambición y el despotismo, que llena de los humos de arte, la sacrifica para satisfacer el orgullo de unos mandarines absolutos y de unos cuantos ricos aristócratas?...Bien se podía decir en ese caso, que había mudado de tiranos, pero no de servidumbre. Dime ahora ¿Qué entiendes por república federada?

<sup>6</sup> Cfr., GONZALEZ OROPEZA, Manuel, *El Federalismo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1995, pp. 43-46.

<sup>7</sup> Ibidem, p. 23

<sup>8</sup> Cfr., BARRAGAN, José, *Principios sobre el Federalismo Mexicano: 1824*, Departamento del Distrito Federal, México, 1984, pp. 110-116.

<sup>9</sup> Cfr., REYES HEROLES, Jesús, *Federalismo y Centralismo, México: historia política*, Tecnos, Madrid, 1987, pp. 152-155.

Entiendo, le dije: una alianza que hacen todos los Estados libres entre sí, con la que conservando cada uno su soberanía respectiva, se hacen libres e independientes unos de otros; y al mismo tiempo unidos entre sí, que no forman sino una nación soberana, obligándose todos por el pacto federal a concurrir en cuanto puedan a la libertad y felicidad general de la Patria y a la particular de cada uno de ellos.<sup>10</sup>

En este sentido estaba a debate la consolidación de un estado unitario o centralizado. Este último es una forma de organización política en donde existe una norma constitucional basada en una expresión de la soberanía popular en la cual la norma constitucional no crea dos órdenes jurídicos, como sería un orden local y otro federal; tal es el caso de las constituciones de Gran Bretaña y Nueva Zelanda. En el estado unitario no se impone la necesidad de un texto escrito dado que no es necesario definir las competencias dentro de dos tipos de órdenes, ya que existe uno solo; ni es preciso un procedimiento especial de reforma, esto es, en el estado unitario todos los ordenes jurídicos parten del vértice superior hasta las normas inferiores formando una estructura de jerarquías y válido para el total de su territorio. En este sentido no existe la autonomía entendida como la facultad de las provincias de autodeterminarse y autolegislar.<sup>11</sup>

En México no se pretendía crear un estado unitario, dado los antecedentes históricos y de independencia. Además, que los Estados integrantes con sus diputaciones provinciales no hacían viable la organización de un Estado Unitario, por lo que podría pensarse en una confederación que es la "unión de Estados voluntariamente sometidos a un orden central en relación a un orden internacional, sin perjuicio de la conservación de la soberanía de cada uno en cuanto se refieren a los asuntos interiores,"<sup>12</sup> la confederación fue una idea gestada del desarrollo histórico de los Estado Unidos de Norte América, aunque puede señalarse que desde el origen de las civilizaciones organizadas la idea de una confederación ya se ventilaba, ya sea para avances comerciales o bien para la defensa de los intereses comunes de los miembros,<sup>13</sup> como lo fueron la liga de las ciudades griegas formadas en el siglo V a.c., con sede en Delfos durante la guerra del Peloponeso contra los Persa, la liga Hanseática integrada por las ciudades del norte de Europa en los siglos XII al XVII, los intentos de integración del Sacro Imperio Romano-Germánico, la confederación del Rin formada por Bonaparte, la confederación dirigida por Austria y después por Prusia, hasta el Imperio Alemán de 1871. Sin

---

<sup>10</sup> El hermano del perico que cantaba la victoria, Periódico Político Moral, número 2, México, Imprenta de Mariano Ontiveros, 1823, pp. 23-24, citado por González Oropeza, Manuel, op. cit., p. 26.

<sup>11</sup> Cfr., GAMA TORRUCO, José, *El Federalismo Mexicano*, Sepsetentas, Secretaría de Educación Pública, México, 1995, pp. 92-94

<sup>12</sup> DEPINA VARA Rafael, *Diccionario de Derecho*, 18ª. Ed., Porrúa, México, 1992, p. 180.

<sup>13</sup> MAUROIS, Andre y NAVARRO DE LUZURRIAGA, *Historia de los Estados Unidos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1983, p. 43.

embargo, la confederación más notable y que repercutió en América Latina fue la confederación de los Estados Unidos de América, formada conforme a los artículos redactados en 1766, que precedió a la formación del Estado Federal Norteamericano de 1787 en la convención de Filadelfia.<sup>14</sup>

La confederación se gestó a raíz de la independencia que las colonias obtuvieron de la Gran Bretaña y del desarrollo de una guerra civil que estuvo a punto de dividir en dos a los Estados Unidos de Norteamérica. También influyeron otros factores como su extensión territorial, su población, la esclavitud y la controversia entre los confederados y los que pugnaban por la unión, la confederación existió mientras luchó y venció. No tuvo días de paz. Luchó porque de ello dependía su supervivencia.<sup>15</sup>

En tal sentido la confederación es un pacto entre las unidades componentes, dicho pacto no es una constitución propiamente dicha, sino un convenio o tratado entre Estados independientes. En la confederación priva el orden jurídico de los Estados componentes; los Estados que libremente se unen, libremente pueden separarse. En tal virtud la confederación de Estados sostiene que cada unidad componente no pierde su derecho de absoluta e irrestricta autodeterminación.<sup>16</sup>

Sin embargo en México derivado de los debates del congreso constituyente que representaba a los Estados, se expidió el acta Constitutiva en 1824, cuyo artículo 5 estableció la forma Federal y el artículo 7 enumeró los Estados de la Federación.<sup>17</sup>

En tal virtud la constitución de 1824 “se ha considerado como la primera que tuvo vigencia en la vida nacional independiente, cuyo propósito fue integrar al país, darle forma de gobierno y orientación a las instituciones.”<sup>18</sup> En este sentido el Estado Mexicano se desarrolla en dos vertientes, la primera heredada de las diputaciones provinciales en Estado y Municipios y la segunda en un orden nuevo sustentado en un régimen democrático en el cual se terminan privilegios y se suprimen tradiciones monárquicas, dando con ello un régimen Republicano, Federal y Democrático.

El concepto de federalismo surge desde el punto de vista sociológico como “un pleno reconocimiento a los distintos grupos sociales, y una firme creencia en que estos grupos es posible organizarlos en formaciones más amplias, pudiendo obtener una superior coordinación y expansión en

---

<sup>14</sup> Cfr., MURRAY Bulter, *Los Constructores de los Estado Unidos*, traducción de Jorge Ron, corasa y cia. S. en p., Biblioteca Internacional, Cuba, 1932, p. 57.

<sup>15</sup> Cfr. FERNÁNDEZ-SHAW, Carlos M., *Los Estados Independientes de Norteamérica*, Instituto de Estudios Políticas, Madrid, 1977, pp. 67- 74.

<sup>16</sup> Cfr., GAMA TORRUCO, José, op. cit., pp. 95- 98.

<sup>17</sup> Cfr., TENA RAMIRES, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1974*, 14ª Ed., Porrúa, México, 1987, pp. 153-158.

<sup>18</sup> GONZALEZ RODRIGUEZ, Alfonso, *La Justicia Tributaria en México*, Editorial IUS, Mexico, 1992, p. 99.

todos los órdenes.”<sup>19</sup> Sin embargo, al establecer al federalismo como una forma de organización política de un Estado, se requiere de elementos fundamentales que los distinga, ya sea de un Estado Unitario o bien de un Estado Confederado.

Los elementos del estado Federal son: a) Un orden jurídico superior, b) la autonomía de los Estados miembros, c) La coexistencia de los órdenes jurídicos derivados del ordenamiento jurídico superior d) Mecanismos de preservación de la integridad del orden.<sup>20</sup>

En relación con el orden jurídico superior, éste se forma de la expresión de la soberanía popular representada en un gobierno, los cuales pactan el establecimiento del orden superior o constitucional “pacto que solamente puede darse por parte de quien tiene capacidad para actuar con entera libertad,”<sup>21</sup> creando con ello dos tipos de órdenes jurídicos el federal y de los estado miembros. Dicha distinción de los órdenes es verificable en la teoría General del Estado de Hans Kelsen que distingue al orden Constitucional, Federal y Estatal, en la cual el primer orden es elaborado por un congreso constituyente, que se encuentra representado por los Estados y la Federación, cuya aplicación tiene vigencia en todo el territorio y su validez deriva de las reglas de distribución de competencias entre los órdenes federales y locales.

Por lo tanto, el sistema federal tiene por esencia establecer una unión (Estados Unidos) creando un orden local y federal, con distribución de competencias y una norma general de aplicación federal, respetando las autonomías de los Estados miembros en su régimen interior, pero creando una conciencia nacional a través de un fuerte sentimiento federal; ahora bien, la constitución debe ser escrita y rígida, escrita porque es la única forma de definir claramente las materias que corresponden a cada uno de los órdenes, rígida porque requiere del establecimiento de un procedimiento especial de reforma que permita proteger la existencia misma de la norma suprema.<sup>22</sup>

La Autonomía de los Estados miembros se refiere a que se encuentran en posibilidad de expedir su propia constitución y elaborar sus propias leyes dentro de su esfera de competencia territorial, sin que ello dañe o vulnere la unión.

En este sentido la coexistencia de los órdenes jurídicos señala el reconocimiento de las distinciones entre competencias, pero son iguales entre sí en el sentido de que ambos se encuentran subordinados al órgano superior, creado por ellos en un pacto (constitución) en donde la Federación

---

<sup>19</sup> FAYA VIESCA, Jacinto, *El Federalismo Mexicano*, Porrúa, México, 1998, p.3.

<sup>20</sup> *Cfr.*, GAMA TORRUCO, José, op. cit., pp 89-91.

<sup>21</sup> FAYA VIESCA, Jacinto, op. cit., p. 5.

<sup>22</sup> *Cfr.*, GAMA TORRUCO, José, op. cit., p. 93.

está impedida para salirse de su esfera competencial, y vulnerar lo que constitucionalmente es facultad de los estados-miembros. De la misma manera, los Estados no pueden invadir la esfera federal, ya que esto implicaría una violación de los preceptos de la norma superior.<sup>23</sup>

Lo anterior conlleva la creación de mecanismos de preservación de la integridad del orden, los cuales son: 1) la participación de la Federación como de los Estados en las reformas constitucionales, 2) el establecimiento de un sistema adecuado para la resolución de conflictos de competencia, 3) un sistema adecuado para la resolución de conflictos de competencia entre los Estados miembros, 4) la protección Federal a los Estados contra cualquier amenaza externa.<sup>24</sup>

En este sentido, la adopción del sistema Federal confirma la conveniencia política de que las distintas partes del territorio del Estado no sean gobernadas como un todo homogéneo, sino como entidades autónomas, de acuerdo a una coordinación fundada en un reparto racional de competencias en el que se puedan descentralizar funciones antes unificadas, estableciendo poco a poco facultades y competencias a los Estados.

Ahora bien, con el sistema federal adoptado se establecieron competencias a los Estados y a la Federación, dentro de las cuales en el ámbito fiscal encontramos diversas leyes de clasificación de Renta.

Por ello a partir de 1824 y hasta 1868, existieron leyes de clasificación de rentas aprobadas por el Congreso, las cuales trataron de resolver el problema de las competencias fiscales.

Así fue que en agosto de 1824 se expidió la primera ley de clasificación de renta, la cual reservó a los Estados las fuentes no atribuidas a la Federación, estableciendo como ingresos exclusivos de la Federación los siguientes:

- 1.- Los derechos de importación y exportación establecidos, o que se establecieran bajo cualquier denominación en los puertos o fronteras de la República.
- 2.- El derecho de internación del 15% que se cobraría en los puertos y fronteras sobre los precios del arancel aumentados en una cuarta parte a los efectos extranjeros, pero que por el pago de este derecho quedarían libres del pago de las alcabalas en su circulación interior.
- 3.- Los ingresos provenientes de los estancos del tabaco y la pólvora.
- 4.- La alcabala que pagaba el tabaco en los Estados que se cosecha.
- 5.- La renta de correos.
- 6.- La renta de la lotería.
- 7.- La renta de las salinas.
- 8.- Las rentas de los territorios de la Federación.
- 9.- Los bienes Nacionales, en los que se comprendían los de inquisición, temporalidades y cualquiera otra finca rústica o urbana que perteneciese en ese momento o en el futuro a la Hacienda Pública.

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 91.

<sup>24</sup> *Idem*.

10.- Quedaron a disposición también del Gobierno Federal los edificios y oficinas que pertenecían o hubiesen pertenecido a la Hacienda Pública, y aquellas que se hubiesen financiado por dos o más de las que anteriormente eran prohibidas.”<sup>25</sup>

En este sentido, la propia ley determinó que los ingresos que no estuviesen consignados limitativamente en la clasificación anterior pertenecían a los Estados. De lo anterior, se desprende que en materia fiscal se empiezan a delimitar las competencias y otorgar facultades.

Pero a raíz de los cambios políticos que enfrentó el país y con el establecimiento de la Siete Leyes Constitucionales de 1836, el sistema cambió de ser Federal a un régimen centralista, lo que propició cambios en las relaciones entre los Estados y la Federación en cuanto a la competencia y facultades para imponer y percibir contribuciones, dado que los Estados pasaron a ser dentro del nuevo orden constitucional departamentos, existiendo un Congreso Central, por lo que “...los gobernadores sólo podían establecer aquellas contribuciones que fueran autorizadas por las leyes expedidas por el Congreso Central.”<sup>26</sup>

En este periodo de inestabilidad política en el que se encontraba el país, la hacienda pública se encontraba en ínfimas condiciones, trayendo como consecuencia un aumento en el gasto público. Un claro ejemplo de lo anterior lo encontramos en un atinado comentario que realiza Eduardo Reséndez Muñoz:

“En 1837 se inicia la campaña contra Texas, además en 1839 tiene lugar la guerra contra Francia, por otro lado el caso del Impuesto Sobre la Propiedad que a pesar de su importancia en un país como México representaba un ingreso ridículo para el tesoro federal, porque exentaba de impuestos a las cuatro quintas partes de las propiedades, al igual que el hecho de que había propiedades cuya evaluación catastral databa de un siglo atrás, de tal forma que el pago de impuestos estaba fuera de la realidad, toda vez que el valor se había ya multiplicado afectando así gravemente al tesoro público”.<sup>27</sup>

Por ello dentro de la lucha entre liberales y conservadores, la hacienda pública y la relación entre los Estados se vio en un completo desorden, dada la falta de rumbo en la política fiscal en esos años.

La anarquía fiscal que se vivió, obedeció principalmente a la lucha política entre conservadores y liberales los cuales utilizaban a la legislación fiscal como bandera de lucha política.

---

<sup>25</sup> GIL VALDIVIA, Gerardo y RETCHKIMAN K. Benjamín, *El Federalismo y la Coordinación Fiscal*, Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1981, pp. 60-61.

<sup>26</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, 19ª Ed., Cuarta reimpresión, Porrúa, México, 2001, p. 214.

<sup>27</sup> RESENDEZ MUÑOZ, Eduardo, *Política e Impuestos Visión Histórica*, Porrúa, México, 1998, p. 198.

Al triunfo de los liberales sobre los conservadores en 1847, se restableció la constitución de 1824, la cual proclamó el sistema Federal como forma de organización política en el país.

Pero aún así se carecía de una clara distribución de competencias y potestades en materia fiscal; en este sentido se reanudaron las leyes de clasificación de renta destinadas para el financiamiento de la federación, además que se establecieron nuevos impuestos "... los impuestos sobre el comercio Exterior, el 4% sobre la moneda, productos de la renta del tabaco"<sup>28</sup> aunados a los que en la ley de 1824 ya se habían establecido.

Una de las características de la política fiscal de los gobiernos posteriores a la independencia y anteriores a la república, fue la protección de los grandes terratenientes y de la burguesía que tenía en sus manos el control de la industria, lo que hacía que se implementara una política proteccionista consistente en prohibir los artículos y productos no fabricados en México y gravar la entrada de mercancías autorizadas con impuestos elevados, trayendo como consecuencia el encarecimiento de los productos provenientes del extranjero.

La política aduanera afectaba enormemente a los comerciantes extranjeros, quienes influían en las cuestiones políticas y de gobierno de nuestro país. Las presiones políticas que ejercían se orientaban primordialmente a la implementación de una política fiscal que permitiera aumentar la importación a través de la baja de los impuestos y derechos aduaneros.

Por tanto, la base económica y financiera de México en los años de 1821 a 1868, fueron los derechos aduaneros y una gama muy variada de impuestos que aparecían y desaparecían, según el gobierno imperante, lo cual trajo como consecuencia que no se tuviera un equilibrio en el sistema fiscal.<sup>29</sup>

No fue sino hasta la Constitución de 1857 que se establecieron restricciones a un sistema fiscal que permitía las alcabalas, dichas restricciones consistían en el pago de un derecho por la entrada o salida de las mercancías de un Estado a otro, dejando en claro la tendencia de un nuevo sistema que se estaba gestando.

Aunado a lo anterior en la Constitución de 1857 se establecieron los siguientes principios:

- “1.- El congreso federal tenía la facultad para expedir aranceles sobre el comercio exterior, según la fracción IX del artículo 72 constitucional.
- 2.- Con base en la anterior disposición tenía facultades para impedir las restricciones al comercio exterior, así como establecer derechos de tonelaje.

---

<sup>28</sup> GIL VALDIVIA, Gerardo y RETCHKIMAN K. Benjamín, op. cit., p. 65.

<sup>29</sup> Cfr., RESENDEZ MUÑOZ, Eduardo, op. cit., p. 201.

- 3.- Obligación de los mexicanos a contribuir a los gastos públicos de la Federación, del Estado y de los Municipios en que residan en la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes (Artículo 36).
- 4.- La facultad del congreso para aprobar el presupuesto de gastos de la Federación, que anualmente debe presentar el ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo”.<sup>30</sup>

Por otra parte, se expidió en ese mismo año la correspondiente ley de clasificación de rentas del 12 de septiembre, que estableció la subordinación de la potestad tributaria de las Entidades Federativas a la Federación al señalar dos clases de ingresos, los generales y los estatales.

La competencia fiscal de las Entidades Federativas en la ley de clasificación de renta del 12 de septiembre de 1857, fue ilimitada dado que “...los gravámenes estatales podían comprender cualquier materia, siempre y cuando no se opusiera a la constitución y a las leyes federales.”<sup>31</sup>

Por ello en la Constitución de 1857, se implantó el Título VI, denominado de las prevenciones generales, cuyo artículo 117, disponía que el ámbito de distribución de competencias, en la que se observa el avance creciente de la competencia Federal sobre la de los Estados, reduciendo el campo de las Entidades Federativas al disponer en el citado artículo lo siguiente:

“Artículo 117. Las facultades que no están espresamente (sic) concedidas por esta Constitución (sic) á los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”<sup>32</sup>

Actualmente el artículo 117 de la Constitución de 1857 es el artículo 124 de la Constitución, el espíritu de las normas en comento fue tomado de la Constitución Norteamericana cuya enmienda número X señala:

“The power not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people.”<sup>33</sup>

De lo anterior se desprende que los poderes no delegables a la Unión quedarán reservados a los Estados. Sin embargo, el artículo 117 (124) de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos no alude al pueblo como último y gran depositario de las atribuciones estatales, pero en esencia el espíritu

---

<sup>30</sup> DE LA CUEVA, Mario, *La Constitución de 5 de Febrero de 1857, en el Constitucionalismo a Medios del siglo XIX*, Facultad de Derecho UNAM, México, 1957, p. 528.

<sup>31</sup> GIL VALDIVIA, Gerardo y RETCHKIMAN K. Benjamín, op. cit., p. 67.

<sup>32</sup> TENA RAMIREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales...*, op. cit., p. 626.

<sup>33</sup> FAYA VIESCA, Jacinto, op. cit., p. 12.

de la enmienda X se conservó en los artículo 117 de la Constitución de 1857 y en el artículo 124 de la Constitucional de 1917.

Del sistema de atribuciones de la Constitución Americana se aprecia precisamente que “el gobierno federal tendría pocas y explícitas atribuciones, mientras que la mayoría de las facultades corresponderían a los estados,”<sup>34</sup> aspecto que beneficia a las Entidades Federativas.

Sin embargo, la aplicación del artículo 117 de la Constitución de 1857, tuvo como consecuencia un fortalecimiento de las competencias federales sobre las estatales, estableciéndose una clara tendencia en el régimen liberal de limitar a los Estados a establecer contribuciones. Al tener la Federación poder ilimitado para establecer contribuciones necesarias para cubrir su presupuesto, como se estableció tanto en la Constitución de 1824 en el artículo 49, fracción VIII, cuanto en el artículo 72 fracción VII de la Constitución de 1857,<sup>35</sup> y reservar a los Estados las contribuciones que no estuvieran establecidas para la Federación, de esta forma se amplía considerablemente las facultades de la Federación en materia impositiva.

Lo anterior dio paso a la concurrencia impositiva que fue posteriormente aceptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se establece en la siguiente tesis de jurisprudencia.

**IMPUESTOS, SISTEMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE.** La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: 1o. Concurrencia de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos. 2o. Limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación; y 3o. Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados.

Amparo administrativo en revisión 121/54. Martínez Esteban y coags. 27 de agosto de 1954. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Franco Carreño. Relator: Octavio Mendoza González. Quinta Época, Fuente, Semanario Judicial de la Federación, Tomo, CXXI, Página: 1891.

En este sentido se empezó a gestar el problema de la concurrencia impositiva desde la Constitución de 1857; Sin embargo fue el principio de un sistema fiscal que permitió avances económicos, ya que a partir de las políticas establecidas por los gobiernos del Presidente Benito Juárez y del General Porfirio Díaz, se logró sentar las bases de una hacienda pública equilibrada y por ende un sistema fiscal claro.

<sup>34</sup> GONZALEZ OROPEZA, Manuel, op. cit., p. 15.

<sup>35</sup> Cfr., TENA RAMIREZ Felipe, op. cit., p. 173-174 y 562-563.

La política de Juárez fue representada hábilmente por el distinguido Matías Romero, cuya obra hacendaria reflejó las ideas del partido liberal, basándose principalmente en que las rentas federales no deberían tener como base los impuestos exteriores sino los interiores, Porfirio Díaz, cuyo lema fue mucha administración y poca política, abrió paso a la imposición directa como producto del estallido social más trascendental del siglo XIX en nuestro país.<sup>36</sup>

Robustecer el nacionalismo financiero del gobierno fue ante todo la política de Matías Romero, “implementando un sistema fiscal sano y su liberalismo se caracterizó por un asentado centralismo político donde destaca su pensamiento financiero de aduanas, deudas, impuestos y presupuestos, así la política liberal en esos años se reducía a la prohibición y ampliación de la protección arancelaria.”<sup>37</sup>

En consecuencia, los postulados de la legislación española en relación con el sistema colonial se sustituyeron por las ideas del sistema inglés, sentando las bases de lo que posteriormente se conquistaría al término de la guerra de reforma (1857 a 1860) que fue la abolición de las alcabalas.

La administración del gobierno de Porfirio Díaz, cuyo sistema fiscal lo destinó al equilibrio de los intereses burgueses y semif feudales, logró un equilibrio presupuestal y como artífice de dichas políticas impositivas estuvo Ives Limantur, quien se dio a la tarea de imprimir un manejo presupuestal equilibrado y eficaz, apegándose estrictamente a la ortodoxia de las finanzas públicas clásicas, la nivelación de los ingresos y egresos Federales, lo que trajo como consecuencia la revisión de los servicios públicos para establecer los gastos que dichos servicios representaban e implementó sistemas que permitieron la obtención de recurso. “Fue así como por primera vez en México (1894 – 1895) se dio un equilibrio presupuestal, porque se calculó un Ingreso de \$43'074,052.93 y para gastos de \$43'054,371.87, a fin de obtener un superávit de \$19,681.06.”<sup>38</sup>

Ahora bien, las ideas que se empezaron a gestar 1906 con el nacimiento del partido liberal de Ricardo Flores Magón empezarán a reflejarse en el contenido del sistema fiscal, dándole un matiz social al denunciar la necesidad de gravar al capital “...destacándose la implementación de la progresividad en la imposición a fin de abatir la desigualdad de la riqueza, idea divulgada por los postulados Magonistas en el Periódico Regeneración.”<sup>39</sup>

Dadas las consecuencias violentas que la revolución trajo consigo, no fue hasta el establecimiento de la Constitución de 1917 que se sentaron las bases de un sistema fiscal y económico

---

<sup>36</sup> Cfr., SERVÍN, Armando, *Nuestra Política Tributaria de 1869 a 191*, Revista Trimestre Económico, Volumen VII, No.4, México 1940, pp. 425 y 462, citado por Eduardo Resendez Muñoz, op. cit., p. 200.

<sup>37</sup> REYES HERÓLES, Jesús, *Liberalismo Mexicano*, Fondo de Cultural Económica, Volumen III, México, 1982, p. 596.

<sup>38</sup> Cfr., RESÉNDEZ MÚÑOZ, Eduardo, op. cit., p. 59.

<sup>39</sup> GARCÍA RIVAS, Heriberto, *Breve Historia de la Revolución Mexicana*, Editorial Diana, México, 1966, p. 23.

en el país. A raíz de que el gobierno surgido de la revolución sentó las bases de una política social, la cual se vería reflejada en un cambio en la política fiscal al establecerse los impuestos directos que gravan la riqueza, en contrasentido a un sistema que gravaba el consumo con los impuestos indirectos; lo anterior derivado de los postulados socialistas de la revolución.

Pero el problema fiscal de la distribución de competencias siguió siendo un lastre en razón de que no se tomaron medidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ya que se siguió con el problema de la concurrencia impositiva, al no precisar adecuadamente la competencia de la Federación, de los Estados y Municipios, en razón de que permite la sobreposición o duplicidad de tributos; En tal virtud, el sistema de constitucional fiscal de la constitución de 1917, contiene los principios liberales de generalidad y uniformidad.<sup>40</sup>

En este sentido, el sistema de competencias tributarias entre la Federación y los Estados que señala la constitución de 1917, establece como pilar fundamental el artículo 124, que dispone cuales son las facultades que corresponden a los órganos Federales, restringiendo su actuación y sus facultades a lo que expresamente les señale la constitución, sin embargo a los Estados se les otorga una zona residual de poderes o facultades en materia tributaria, dado que lo que no se encuentre expresamente concedido a la Federación se entiende reservado a los Estados.

Ahora, el artículo 73, fracción VII, establece la facultad ilimitada del Congreso Federal al establecer contribuciones necesarias para cubrir su presupuesto; en tal sentido el artículo 124 en relación con el artículo 73, fracciones VII, X y XXIX y 131 de la Constitución, dota de facultades expresas e ilimitadas a la Federación en virtud de que “otorgan una facultad muy amplia para establecer gravámenes”<sup>41</sup> y señala las fuentes de tributación que ésta tiene.

En tal virtud, la facultad expresa e ilimitada de la Federación, aunado con la competencia residual, limitada y participativa de los Estados artículos 73, fracción XXIX, parte 5; 117, fracciones III, IV, V, VI y VII, así como el artículo 118, fracción I, junto con el artículo 122 Constitucional, que establece la base del Distrito Federal, nos señalan la competencia de cada una de las partes integrantes de la Federación.

La distribución de las competencias es compleja, en razón de que se siguió basando en la concurrencia impositiva entre la Federación y los Estados, tanto es así que “...en 1925 y 1945 existían,

---

<sup>40</sup> Cfr., ZEVADA J. Ricardo, *Calles, El Presidente*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1971, p. 86.

<sup>41</sup> HALLIVIS PELAYO, Manuel, *Tratado de derecho fiscal y administración tributaria en México*, Taxxx, México, 2000, p. 60.

sin contar los gravámenes municipales, más de 100 impuestos diferentes porque además del sistema tributario federal cada Estado establecía el suyo incidiendo con frecuencia sobre los mismos objetos.<sup>42</sup>

Fue hasta la Presidencia de Plutarco Elías Calles y bajo el manejo de la Hacienda Pública del Ing. Albero J. Pani, que se empezó a realizar una importante reforma fiscal, cuyo contenido se basaba principalmente en los postulados del partido liberal, dado que sus ideas económicas traían consigo un amplio contenido social.

Lo anterior fue así, ya que en la ley de ingresos de 1924 se introdujo el impuesto sobre la renta, dicho ordenamiento impositivo se implementó definitivamente el 18 de marzo de 1925, reflejándose en consecuencia las ideas políticas de la revolución. La implantación definitiva del impuesto sobre la renta –por sí misma– refleja la preocupación del régimen callista por encontrar los instrumentos fiscales más eficaces para lograr la redistribución del ingreso, por medio de una taxación más justa. El aumento en la recaudación relativa de este impuesto, del 3.95% en 1925 al 6.70% en 1929, muestra la importancia creciente que desde un principio tuvo.<sup>43</sup>

Pero no fue el único cambio que se propuso en la reforma fiscal del Presidente Calles dado que al tenerse presente el problema de la concurrencia impositiva, en el que una misma fuente puede ser gravada por distintos niveles de gobierno, el Secretario de Hacienda y Crédito Público Ing. Alberto J. Pani, estructuró un proyecto que daría como consecuencia la elaboración de un sistema que coordinara los poderes tributarios de la Federación y de los Estados, con la finalidad de realizar una mejor distribución de los poderes tributarios y mejorar así el sistema fiscal, fue de esta manera que convocó a los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los territorios Federales.

Lo anterior debido al agotamiento de las fuentes tributarias que requerían un esquema que permitiera la disminución de la concurrencia impositiva, repartiera la competencia entre los tres niveles de gobierno, para así lograr el óptimo aprovechamiento de cada fuente de ingreso y unificar la carga impositiva a los contribuyentes, trayendo con ello un reparto equitativo de los rendimientos de las fuentes impositivas entre los niveles gobierno.<sup>44</sup>

Así se estableció uno de los primeros pilares de la coordinación fiscal, entre los niveles de gobierno y combatiendo el sistema de concurrencia impositiva heredado de la constitución de 1857, lo que dio lugar a convenciones nacionales.

---

<sup>42</sup> GIL VALDIVIA Gerardo, *Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público*, Porrúa, México, 1989, p. 134.

<sup>43</sup> Cfr., ITURRIARTE DE LA FUENTE, José, *La Revolución Hacendaria; la hacienda pública con el Presidente Calles*, Editorial SEP- SETENTAS, México, 1976, p. 79.

<sup>44</sup> Cfr., HALLIVIS PELAYO, Manuel, op. cit. p. 62.

### 1.1.1. PRIMERA CONVENCION NACIONAL FISCAL 1925.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que entró en vigor el 5 de febrero de 1917 establecía la posibilidad de que los Estados y la Federación ejercieran su potestad tributaria, entendida como la facultad que tienen los Estados para imponer a través del poder legislativo, contribuciones o excepción a las mismas y obligaciones de control, a cargo de las personas sometidas a su competencia territorial, imponiendo sanciones por infracciones a las disposiciones en materia fiscal,<sup>45</sup> así como establecer impuesto sobre las mismas fuentes, lo que en la especie la doctrina ha señalado como concurrencia impositiva, pero dado que el sistema fiscal mexicano en los últimos años se basó en la implantación de impuestos al comercio exterior, éste fue reservado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la Federación, pero en los demás campos de ingresos permanecía el problema de la concurrencia impositiva.

Así fue que en 1925 se convocó a una reunión con los gobiernos de los Estados, con el fin de estructurar un sistema fiscal, a esta reunión se le denominó Convenciones Nacionales Fiscales, en la cual se trató el tema de la delimitación de competencia para imponer contribuciones en diversas fuentes, la convención no estaba prevista en ninguna ley o decreto, sino que más bien fue una invitación a los Estados

Ahora bien, al no estar contemplada en una ley o decreto las resoluciones derivadas de ella no tenían fuerza legal, por tanto sus conclusiones no eran más que meras recomendaciones o conclusiones de tipo académico que orientaban a las autoridades federales y de los Estados de la Federación en las cosas que deberían hacerse en materia fiscal.<sup>46</sup>

Sin embargo se establecieron las siguientes conclusiones aprobadas por la asamblea:

Se recomienda la adición del artículo 133 de la Constitución General de la república, en los siguientes términos:

Cada cuatro años, o cuando lo crea necesario la mayoría de los Estados o el Ejecutivo de la Unión, se reunirá en la capital de la República una Convención Integrada por un representante de cada uno de los Ejecutivos de los Estados y por un representante del Ejecutivo de la Unión. Esta Convención

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 96.

<sup>46</sup> *Cfr.*, SEDA ORTEGA, Cecilia y Santana Loza Salvador, *Relaciones Hacendarias Estados y Municipios Base Jurídica*, Editado por el Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública, México, 1997, p. 65.

se ocupará de proponer los impuestos que deban causarse en toda la República, de uniformar los sistemas de impuestos y de establecer las competencias de las distintas autoridades fiscales.<sup>47</sup>

Las decisiones tomadas en la Convención serán obligatorias para los poderes locales y Federales cuando éstas hayan sido aprobadas por el Congreso de la Unión y por la Mayoría de las Legislaturas de los Estados, en el supuesto de que el Congreso de la Unión o alguna de las Legislaturas de los Estados no resuelvan sobre las decisiones de la Convención en el periodo ordinario de sesiones siguiente a la celebración de dicha convención, se consideraría que dan su voto aprobatorio a las decisiones de la convención.

Se recomendó la adición de la fracción III del artículo 117 de la Constitución General de la república, en los siguientes términos:

El Gobierno Federal, sin embargo, proporcionará a los Gobiernos locales y municipios, estampillas reselladas con el nombre de cada Estado o Municipio, para que tales estampillas, con la contraseña local que corresponda, se empleen en el cobro de las participaciones que dichas Entidades tengan en los Impuestos Federales.<sup>48</sup>

Asimismo se recomendó al Ejecutivo Federal que organice un cuerpo consultivo fiscal que se encargue de:

- a. Facilitar la ejecución de los acuerdos tomados en esta Convención Nacional Fiscal, sugiriendo a los Gobiernos locales los medios más expeditos para realizar las reformas fiscales aprobadas por esta Primera Convención Nacional Fiscal, que deberá servir de base a nuevas Convenciones.
- b. Estudiar el curso de la aplicación de estos acuerdos reuniendo y comunicando a las autoridades locales las leyes, disposiciones y datos estadísticos.
- c. Preparar los trabajos de las futuras Convenciones.
- d. Investigar nuestros recursos naturales o inexplorados con el objeto de que los futuros planes hacendarios se finquen sobre la base de aumentar los impuestos sólo en parte mínima de lo que aumenta la riqueza pública.<sup>49</sup>

Por otra parte, en dicha convención se acordó que la distribución de los impuestos para toda la república, se hará en los siguientes términos:

- a. Es facultad privativa de las autoridades locales establecer y percibir impuestos sobre la propiedad territorial.

---

<sup>47</sup> *Cfr.*, SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO, Subsecretaría de Ingresos, Primer Informe sobre las Relaciones Fiscales entre la Federación y los Estados al Término de la III Reunión Nacional de Tesoreros, México, 1973, pp. 28-29.

<sup>48</sup> *Idem.*

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 31.

- b. Es facultad privativa de las autoridades locales establecer impuestos sobre los actos no comerciales cuya realización se limite a su jurisdicción, o sobre las concesiones que esas mismas autoridades otorguen y sobre los servicios locales.
- c. Es facultad privativa de la Federación establecer impuestos generales sobre el comercio y la industria. Las autoridades locales participarán en la fijación de coeficiente y de tasas y en la determinación del monto del impuesto individual para cada causante. Las autoridades locales participarán, además, conforme a un tanto por ciento que mediante un acuerdo entre los Estados y la Federación se señale uniformemente para todos los Estados, en el producto que estos impuestos rindan en cada localidad. El cobro de la parte que en el producto de estos impuestos corresponda a las autoridades locales, se harán por dichas autoridades con separación de las autoridades federales, mediante el uso de las estampillas reselladas a que se refiere la segunda proposición, y de manera que el pago no se repite hecho mientras en el comprobante respectivo no se cancelen las estampillas reselladas relativas.
- d. El impuesto sobre sucesiones y donaciones será establecido por las autoridades locales. La autoridad federal participará en la fijación de cuotas y en la determinación del monto del impuesto en cada caso. Igualmente participará la Federación en un tanto por ciento uniforme para todos los Estados, del producto de este impuesto. Para el cobro de este impuesto se hará uso de las estampillas en los términos de la fracción anterior.
- e. La uniformidad recomendada por la Convención para los impuestos especiales, deberá obtenerse mediante acuerdos tomados en Convenciones también especiales a las que concurrirán representantes de la Federación y de los Estados interesados, y se reunirán a petición de cualquiera de los interesados.
- f. Cuando un impuesto especial deba ser establecido por la Federación por alguno o algunos de los Estados, la administración de ese impuesto quedará confinada a juntas mixtas formadas en la localidad por la autoridad fiscal relativa y por el representante local de la Federación.
- g. En los impuestos especiales de cuyos productos participa la Federación, el cobro se efectuará mediante el uso de las estampillas reselladas a que se refiere las fracciones anteriores.
- h. Se recomienda al Gobierno Federal que amplíe la Ley del Impuesto sobre la Renta, estableciendo una cédula sobre la propiedad edificada para sustituir el gravamen que sobre el capital invertido en construcciones y mejoras, quedará excluido del impuesto sobre la propiedad territorial.  
Debe corresponder a las autoridades locales el producto que rinda el impuesto sobre la renta por concepto de cédula de propiedad.  
En tal virtud la Federación no podrá distraer sus ingresos en subvenciones a los Estados o en atención de servicios exclusivamente locales, los ingresos Municipales deben destinarse exclusivamente al servicio de la municipalidad y los acuerdos tomados por la convención deberán ponerse en vigor a la mayor brevedad, y el proyecto de distribución antes recomendado, deberá de empezar a rendir sus efectos el día 1 de enero de 1927.<sup>50</sup>

En este sentido la Primera Convención de Funcionarios Fiscales tuvo como intención delimitar las competencias de las fuentes de ingresos gravadas, así como tratar de unificar un sistema de participaciones y con ello dar inicio al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

A partir de estas conclusiones se introdujo una iniciativa de reforma en la cual los objetivos y los acuerdos fueron:

---

<sup>50</sup> Ibidem, pp. 32-34.

- “1.- Objetivos: generar una asignación de fuentes impositivas entre los tres ámbitos de gobierno capaz de asegurar la suficiencia de ingresos de cada uno.
- 2.- Eliminar prácticas alcabalatorias en la imposición local.
- 3.- Como acuerdos: dar una separación provisional de las fuentes impositivas entre el Gobierno Federal y los Estados a través de reformas a la Constitución Federal.
- 4.- Crear un procedimiento que permita ir adecuando el régimen fiscal a la cambiante situación de la Nación.”<sup>51</sup>

Las conclusiones anteriores se establecieron en una iniciativa de ley presentada por el Presidente República, la cual no fue vista por la Cámara de Diputados.

La Iniciativa presentada no fue aprobada, ni se desechó, simplemente nunca fue estudiada por los legisladores, por lo que la Primera Convención de Funcionarios Fiscales tuvo sólo la visión de proyectar grandes intenciones como fue la de tratar de delimitar constitucionalmente los campos impositivos de cada uno de los niveles de gobierno, que no se vieron reflejadas en reformas.<sup>52</sup>

Mientras tanto, la coexistencia de varias estructuras tributarias seguía causando la multiplicación de los gastos de recaudación, la variedad de gravámenes al consumo incrementado por la presión inflacionaria, así como la múltiple imposición sobre determinadas fuentes.<sup>53</sup>

En tal sentido, poco tiempo pasó para que se convocara a una Segunda Convención Nacional Fiscal.

### 1.1.2 SEGUNDA CONVENCIÓN NACIONAL FISCAL 1933.

Después de ocho años, en 1933<sup>54</sup> se da inicio a la Segunda Convención Nacional Fiscal, siendo presidente Pascual Ortiz Rubio y Secretario de Hacienda Alberto J. Pani, en la referida convención se tenía como objetivo establecer las competencias tributarias de los niveles de gobierno en el marco constitucional a lo cual se acordó sentar las bases para la unificación del sistema fiscal entre los Municipios y los Estados, así como constituir la Comisión Permanente de la Segunda Convención

<sup>51</sup> INSTITUTO DE DESARROLLO TÉCNICO DE LA HACIENDA PÚBLICA (INDETEC), *Las Entidades Federativas y El Sistema de Coordinación Fiscal*, Editado por talleres Gráficos de la H. Cámara de Diputados, México, 1996, p. 10.

<sup>52</sup> *Cfr.*, GARCIA CACERES, Jorge, *Ley de Coordinación Fiscal*, en Memoria del curso de Especialización Tributaria, INDETEC, Julio-Agosto de 1981, p. 157, citado por Sanchez M., Mayolo, *Derecho Tributario*, 2ª Ed., México 1988.

<sup>53</sup> *Cfr.*, ORTEGA LOMELÍN, Roberto, *Federalismo y Municipio*, Fondo de Cultura Económica, México 1994, pp. 44-46

<sup>54</sup> Algunos autores como el Profesor Lic. Miguel Acosta Romero en su libro denominado Segundo Curso de Derecho Administrativo, asegura que esta convención fue en 1932, sin embargo el primer informe sobre las relaciones Fiscales entre la Federación y los Estados determinan que en 1932 se convocó a la 2da. convención, pero fue en 1933 cuando se inició.

Nacional Fiscal como órgano técnico administrativo capacitado para ejercer los acuerdos de Convención.<sup>55</sup>

En la Segunda Convención Nacional Fiscal se acordó que en el caso de que la Federación y la Entidades Federativas obtengan ingresos de la misma fuente, se atribuirá a una la determinación del gravamen y al otro nivel de gobierno se le otorgaría una participación conveniente, logrando con ello una colaboración estrecha entre todas ellas en la administración y recaudación del impuesto.<sup>56</sup> A partir de esta convención se estableció la ratificación de la anterior convención y se estipuló que no era recomendable que dos niveles de gobierno compartieran la misma fuente impositiva en su recaudación, convalidando la concurrencia, por ello se dio la solución anterior, la cual evitó la múltiple imposición, ya que la recaudación se efectuaría por una sola autoridad.

Por lo tanto, el objeto de esta convención fue el tratar de establecer límites a la competencia tributaria entre los órdenes de gobierno, sentando las bases que permitieran unificar el sistema fiscal de los Estados y Municipios, así como la coordinación con el sistema federal, eliminando con ello las guerras económicas para captar recursos que se generaban entre las tres esferas de gobierno, en virtud de la propia concurrencia impositiva.<sup>57</sup> Ahora bien, en lo concerniente a la distribución de fuentes tributarias, se acordaron las siguientes conclusiones:

- a) "La base de la tributación local debe ser la imposición territorial, en todos sus aspectos consecuentemente el gobierno federal no debe establecer impuestos sobre esas fuentes, ni en forma de impuestos directos ni como tantos adicionales sobre los tributos locales. Tal poder tributario debe ser ejercido sobre toda la propiedad, excluyendo los inmuebles propiedad de la Federación o de los municipios destinado al servicio público o vías generales de comunicación. Debe gravarse tanto la propiedad urbana, como la rural, y tanto la edificación como la no edificación,
- b) Los Estados deben tener poder tributario exclusivo sobre todos los actos no mercantiles que puedan tener lugar dentro de sus respectivas jurisdicciones,
- c) Asimismo, los Estados deben tener poder tributario exclusivo sobre los servicios públicos municipales y sobre las concesiones que otorguen dentro de su competencia.
- d) Por otra parte, el Gobierno Federal debería tener poder tributario exclusivo sobre el comercio exterior, sobre la renta (tanto de la sociedad como de las personas físicas) y sobre la industria cuando para ello se requiera formas especiales de tributación (impuestos especiales), pero en todos esos impuestos deben participar en sus productos tanto los Estados como los municipios,
- e) El Gobierno federal debe tener poder tributario exclusivo y aprovechamiento exclusivo en todas aquellas rentas relativas a la producción y explotación de recursos naturales que pertenezcan a la nación y sobre los servicios públicos de concesión federal.

<sup>55</sup> Cfr., HALLIVIS PELAYO, Manuel, op. cit. p. 62.

<sup>56</sup> Cfr., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Memorias de la 2da. Convención Fiscal*, SHCP, México 1947, pp. 5-6.

<sup>57</sup> Cfr., Instituto de Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública (INDETEC), op. cit., p. 11.

- f) En los impuestos sobre las herencias y las donaciones, deben ser de los estados, pero la Federación se beneficiará del rendimiento de dichos impuestos.<sup>58</sup>

Esta segunda convención realizó recomendaciones con relación a la competencia impositiva de la Federación, “así fue que en enero de 1934 se reformó la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorgándole facultades al Congreso de la Unión.”<sup>59</sup>

Pero, fue hasta que en el año de 1942 que se adiciona la fracción XXIX al artículo 73 Constitucional, en dicha adición se estableció que las entidades federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales sobre:

Comercio Exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4 y 5 del Artículo 27 Constitucional, Instituciones de Crédito y Sociedades de Seguro, Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación.

Especiales sobre: energía eléctrica, producción y consumo de tabaco labrado, gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillo y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y cerveza.

En tal sentido la reforma y adiciones al artículo 73, fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció contribuciones exclusivas a la Federación, por tanto las entidades federativas no podían establecer impuestos o derechos sobre las materias señaladas en la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, pero esto no significa que se restringiera la facultad de la Federación para establecer contribuciones ya que seguía existiendo la concurrencia en virtud de la potestad ilimitada de la Federación artículo 73 fracción VII; en relación al municipio el artículo 73 fracción XXIX Constitucional dispuso que las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determine y que serán las legislaturas locales las que fijen el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica, con ello se establecieron las bases del Sistema de participaciones a Estados y Municipios en el rendimiento de algunos impuestos federales como el de energía eléctrica.<sup>60</sup>

<sup>58</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Ingresos, op. cit., pp. 40 -44.

<sup>59</sup> CARPIZO, Jorge, *Sistema Federal Mexicano, en los Sistemas Federales del Continente Americano*, México, FCE-UNAM, 1972, p. 493, citado por De la Garza Francisco, op. cit., p. 262.

<sup>60</sup> Cfr., HALLIVIS PELAYO, Manuel, op. cit. p. 63.

Así también, en Octubre de 1942 se adicionó la fracción X del artículo 117 Constitucional que prohibía a los Estados gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

Ahora bien, dado que sólo se estableció competencia exclusiva a la Federación y se prohibió gravar determinadas fuentes a los Estados, pero conservando éstos su potestad tributaria, surgieron diversas leyes federales en las cuales se crean impuestos de competencia federal de cuya recaudación se participaba a los Estados, tales fueron los casos de la Ley de Impuesto y Fomento a la Minería de 1955, de la que se participó del 75% a los municipios; la Ley del Impuesto sobre Sal de 1938, cuyo rendimiento se distribuyó en un 50% para el estado productor y 50% para el municipio en donde se encontraba la salina; ley del impuesto sobre aguamiel y productos de su fermentación de 1932, de esos rendimientos participaron los Estados y Municipios; etc.<sup>61</sup>

En consecuencia, la Segunda Convención Nacional Fiscal fue estableciendo un sistema de competencias entre la Federación los Estados y Municipios, reservando a la Federación diversas fuentes de ingreso y prohibiéndole a los Estados gravar esas fuentes, con el correlativo beneficio de participar en la recaudación de dichas fuentes de ingresos.

Otro de los avances de la segunda Convención Nacional Fiscal fue el unificar el sistema fiscal en determinados rubros, como fue que el Gobierno Federal tenía la facultad exclusiva de establecer impuestos generales al comercio y a la industria, participando de él tanto a los municipios como a las entidades federativas.

### 1.1.3 TERCERA CONVENCIÓN NACIONAL FISCAL 1947.

El 4 de Octubre de 1947, siendo presidente de la república el Licenciado Miguel Alemán y secretario de Hacienda Ramón Beteta se convocó a los Gobiernos de los Estados a la Tercera Convención Nacional Fiscal; el 11 de Noviembre del mismo año se celebró la sesión inaugural llegando a su conclusión el 20 del noviembre de ese mismo año.<sup>62</sup> Al llegar a esta convención los representantes de las entidades federativas estaban convencidos de que las reformas Constitucionales para delimitar las competencias fiscales no eran fáciles, por lo cual se estableció el siguiente objetivo:

---

<sup>61</sup> Cfr., SEDAS ORTEGA, Cecilia y SANTANA LOZA Salvador, op. cit., p. 7.

<sup>62</sup> Cfr., FLORES ZAVALA, Ernesto, *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*, 27ª Ed., Porrúa, México, 1986, pp. 390 a 392.

Encontrar soluciones dentro de un enfoque de coordinación al problema de la insuficiencia de ingresos de los gobiernos Estatales y Municipales, reconociendo que la unidad económica nacional sólo puede lograrse mediante el desarrollo coordinado de las economías del gobierno Federal, de los Estados y Municipios.<sup>63</sup>

Partiendo de esto lo realmente importante era armonizar el sistema tributario tanto de la Federación como de los Estados para que no se gravara la misma fuente, para ello se llegaron a las siguientes conclusiones:

- A).- Coordinar el desarrollo de la economía de la Federación, Estados y Municipios, para lograr una unidad económica nacional.
- B).- Elaborar el plan de arbitrios, el cual por su carácter y naturaleza debería de ser estudiado, implantado y revisado como un acuerdo entre la Federación y los Estados, sin perder de vista las necesidades de los Municipios. Este plan debería de revisarse cada 3 años o cada vez que fuera necesario con la intervención de los tres entes gubernamentales, estableciéndose seis bases para este plan.
- C).- Fijar reglas para la concesión de participaciones a los Estados y municipios en el rendimiento de los impuestos especiales sobre la explotación de recursos naturales y sobre la industria.
- D).- Establecer como obligación de la Federación, el participar a los Estados del rendimiento de las contribuciones que en un futuro se determinen exclusivamente a la Federación.
- E).- Reducir la cuota de las contribuciones generales al 5% en toda la República, o que la Federación concediera un subsidio equivalente al 66% del rendimiento de dicho tributo a los estados, dentro de cuya jurisdicción se causara el mencionado tributo a razón del 15%; una vez que se lograra la uniformidad en la cuota la Federación debía derogar la contribución federal totalmente o por lo menos suprimirla el primer año.<sup>64</sup>

En tal virtud, los Estados seguían impulsando la distribución de competencias pero de manera coordinada, esto es, “se pugnó por un nuevo y amplio sistema de coordinación a través de participaciones, dejando atrás la distribución constitucional de fuentes impositivas,”<sup>65</sup> el instrumento que se elaboró para implementar la coordinación de competencias fue el plan Nacional de Arbitrios, en la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios.

Fue precisamente que con la ley de coordinación fiscal de 1953 se instituyó la Comisión Nacional de Arbitrios.<sup>66</sup> El principal objetivo de la Comisión era coordinar y resolver los problemas que en el aspecto fiscal presenta el régimen federal. La integración era la siguiente: un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; uno de la antigua Secretaría de Industria y Comercio, y un

<sup>63</sup> Cfr., INSTITUTO DE DESARROLLO TÉCNICO DE LA HACIENDA PÚBLICA (INDETEC), op. cit., p. 12.

<sup>64</sup> SEDAS ORTEGA, Cecilia y SANTANA LOZA Salvador, op. cit., p. 71.

<sup>65</sup> GARCIA CACERES, Jorge, op. cit., p. 157.

<sup>66</sup> Cfr., HALLIVIS PELAYO, Manuel, *Fisco, federalismo y globalización en México*, Editorial Taxxx, México, 2003, p. 196.

tercero de la Secretaría de Gobernación. Asimismo un representante por cada una de las cinco zonas fiscales del país y tres de los causantes sólo con voz.<sup>67</sup> Esta ley fue derogada por la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal el 1 de enero de 1980, publicado en el diario oficial el 27 del mismo mes y año.

En tal virtud, se considera como resultado de esta tercera convención de funcionarios fiscales la expedición de varias leyes que venían a sistematizar con mayor amplitud al Sistema de Coordinación Fiscal, como “La expedición de la Ley Sobre Ingresos Mercantiles (1948), la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas (1948) y la primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados (1953).”<sup>68</sup>

Así la tercera convención nacional de funcionarios fiscales tuvo como primordial objetivo buscar mediante la coordinación fiscal de las entidades federativas y Municipios un desarrollo de los niveles de gobierno, por tanto con la coordinación fiscal como estrategia de racionalidad administrativa o de gobierno, que implica la suma de esfuerzos de los gobiernos para aumentar su eficacia en el logro de los objetivos públicos, se llegó a ordenar el sistema fiscal y a dar respuesta al problema de la concurrencia impositiva.<sup>69</sup>

#### 1.1.4 LEY FEDERAL SOBRE INGRESOS MERCANTILES.

Como una consecuencia directa de la Tercera Convención Nacional Fiscal de 1947, encontramos a la Ley Federal de Ingresos Mercantiles, la cual tiene como antecedente la Ley General del Timbre sobre compra ventas que estuvo en vigor durante un largo tiempo en nuestro país que establecía una serie de gravámenes sobre los actos, contratos y documentos que se efectuaban o expedían en la república o los que, efectuados o expedidos en el extranjero, surtían efectos en ella.<sup>70</sup>

En este sentido se establecía que en las operaciones mercantiles, el comerciante tenía que realizar una serie de actos jurídicos y debían expedir documentos comprobatorios, puesto que todos los actos gravados debían constar por escrito y tener el resello de estampillas, en esta tesitura el sistema de recaudación resultaba complicado, lo anterior derivó que el impuesto al timbre sobre compra venta

<sup>67</sup> Cfr., GIL VALDIVIA Gerardo y RETCHKIMAN Benjamín, op. cit. p. 79.

<sup>68</sup> FLORES ZAVALA, Ernesto, op. cit., p. 398.

<sup>69</sup> Cfr., HÉRNANDEZ CHAVEZ Alicia, coordinadora, *¿Hacia un Nuevo Federalismo?*, El Federalismo Mexicano: funcionamiento y tareas pendientes, Aguilar Villanueva, Luis, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 54.

<sup>70</sup> Cfr., AGUILAR G. Jorge, *Exégesis de la Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles*, Editado por la UNAM, México, 1948, pp. 13-14.

tuviera fallas en su implementación y en el manejo para los contribuyentes, dado que era en exceso pesado, ya que implicaba grandes gastos administrativos. En tal virtud fue necesaria la implementación de un impuesto que lo sustituyera, por lo que en la Tercera Convención Nacional Fiscal se llegó a la conclusión de establecer el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles; en este sentido la exposición de motivos citada por el maestro Emilio Margain señala:

“Considerando que además, el Gobierno a mi cargo desea determinar la conveniencia de suprimir el impuesto sobre compraventa consignado en la Ley del Timbre, sustituyéndolo por un impuesto general sobre operaciones de la misma índole practicadas por comerciantes e industriales, que no requiere la expedición de documentos que los contribuyentes no expidan para su propio uso; que un impuesto de esta naturaleza podría eventualmente sustituir también el impuesto sobre recibos y quizá, los impuestos sobre patentes y sobre artículos de lujo del Departamento del Distrito Federal, iniciándose de esta manera, un sistema fiscal más sencillo, más claro y práctico y menos molesto para los causantes”.<sup>71</sup>

Por lo tanto, con la implementación de la Ley Federal Sobre Ingresos Mercantiles se trató de unificar a los impuestos que se establecían a la industria y al comercio, dado que el impuesto sobre estas fuentes se basaba en dos categorías, los impuestos generales y los especiales, que gravan aspectos determinantes de la actividad mercantil e industrial.

Por ello, se sentaron las siguientes bases, “se gravan los ingresos por ventas, el impuesto será proporcional y las tasas serán menores para la industria que para el comercio.”<sup>72</sup>

Así el sujeto del impuesto es la persona física o moral que habitualmente u ocasionalmente perciba ingresos en efectivo, en valores o en crédito por ventas o prestaciones de servicios de carácter mercantil, actos de comisión representaciones, corretaje y explotación de cabaret, pulquerías, cantinas y demás expendios de bebidas alcohólicas.<sup>73</sup>

Se observa que el objeto del impuesto sobre ingresos mercantiles, son los percibidos por concepto de enajenación de bienes, por arrendamiento de bienes, por prestación de servicios, por comisión o mediación mercantil, por ventas con reserva de dominio, en consecuencia el impuesto sólo lo causan los que realizan actos comercio e industriales.

En cuanto a la cuota del impuesto sobre ingresos mercantiles, el artículo 8 del citado ordenamiento establecía que el impuesto se recaudara a razón de 18 al millar sobre el monto total de los

---

<sup>71</sup> MARGAIN M. Emilio, *Codificación de la Legislación y de las Resoluciones Jurisdiccionales en Materia del Impuesto Federal Sobre Ingreso Mercantiles*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Procuraduría Fiscal de la Federación, México, 1958, p. 3.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 40.

<sup>73</sup> *Cfr.*, AGUILAR G. Jorge, *op. cit.*, p. 43.

ingresos gravados, por tanto la Federación suprimió los impuestos a la industria y al comercio consignados en la ley del timbre, estableciendo el gravamen con cuota única, sin distinguir en forma alguna la naturaleza de los artículos vendidos.

Así, se cumplía el objetivo de la Tercera convención nacional de funcionarios fiscales, que era unificar el sistema tributario, aunque fuera en un solo rubro como lo es el impuesto al gasto.

En los artículos transitorios de esta ley se establecía la intervención de la Tesorería Local en la recaudación del impuesto y, consecuentemente en el cobro del 15 al millar, por lo que queda claro que la tendencia fue que se dejara por parte de las Entidades Federativas de gravar a la industria y al comercio.

La Ley Sobre Ingresos Mercantiles constituyó uno de los elementos para la unificación del sistema fiscal, ya que como se ha apuntado, con ella se dejó de gravar por parte de las Entidades Federativas la Industria y el Comercio, para lo cual recibirían una participación, estableciéndose así la coordinación fiscal, en razón de que se expidió la ley que regula el pago de participaciones en ingresos Federales a las Entidades Federativas.<sup>74</sup>

Por ello con la ley de ingresos mercantiles se establecía un impuesto único a la industria y al comercio, por lo que al unificarse esta fuente tributaria se concluyó establecer participaciones a los niveles de gobierno involucrados en dicha coordinación.<sup>75</sup>

Con esta ley de ingresos mercantiles una gran parte de las entidades federativas se coordinaron, lo anterior deriva por el aumento de sus ingresos vía participaciones y la disminución de sus gastos en la recaudación de impuestos locales a la industria y al comercio; sin embargo, las entidades federativas que tenían una recaudación favorable y que no se veían beneficiadas por las participaciones de éste impuesto, dado que sería menos a lo que ellas recaudaban no se coordinaron.<sup>76</sup>

Si bien el impuesto sobre ingresos mercantiles funcionaba de la siguiente manera "...una tasa federal uniforme en todo el país de 1.8% y otra tasa de 1.2% como máximo para los Estados que se coordinaran haciendo una tasa del 3%..."<sup>77</sup>. La forma de coordinarse era que suspendieran o derogaran el cobro de los impuestos locales al comercio e industria que eran objeto de este impuesto como se ha apuntado.

---

<sup>74</sup> Cfr., HALLIVIS PELAYO, Manuel, op. cit., p. 196.

<sup>75</sup> Cfr., NUÑO SEPULVEDA, José Ángel, *Apuntes sobre la Distribución de Competencias Fiscales en México*, revista INDETEC, No.95, Julio-Agosto 1995, México, pp. 22-24.

<sup>76</sup> Cfr., INDETEC, *El Municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, México, 1995, p. 41.

<sup>77</sup> *Ibidem*, op. cit., p.13.

“En 1972 se derogó la tasa local del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) del 1.2% que se otorgaba a los Estados coordinados, creándose de esta forma una sola tasa del 4% con derecho a participar de ellas en un 45%; de no existir coordinación los contribuyentes de esa entidad cubrirían el 4% y diversas especiales que van del 5, 10, 15 y 30%; la tasa local del 1% y la municipal del 20.”<sup>78</sup>

De esta manera se logró la unidad en entre la Federación y los Estados, dado que de no ser así se verían perjudicados los contribuyentes en virtud de que se gravaría dos veces la fuente de ingresos consistente en la industria y el comercio, como se señala en la Ley de Ingresos Mercantiles, que fue un impuesto al consumo.

En este sentido, la distribución de competencias en esa época se basó en impuestos federales sobre los cuales las Entidades Federativas participaban, siempre y cuando no mantuvieran impuestos sobre dichas fuentes a saber “(artículos electrónicos, vidrios y cristales, alfombras y tapetes, cemento, llantas y cámaras de hule) o bien los Estados participaban de los impuestos sobre los que celebrara convenios en donde aceptaban restricciones a sus facultades impositivas, así como por vía de participación señala el artículo 73, fracción XXIX de la Constitución.”<sup>79</sup>

“Sin embargo, para 1978 habían impuestos sobre los cuales no se otorgaban participaciones, como el impuesto general de importación y exportación, el ISR causado a mayoreo y el ISR personas físicas.”<sup>80</sup>

En este sentido la ley de ingresos mercantiles junto con la Ley de Coordinación Fiscal sentaron las bases de la coordinación y participación de una fuente de ingresos entre los niveles de gobierno, resolviendo así el problema de la concurrencia impositiva.

### **1.1.5 LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.**

Con la Ley de Coordinación Fiscal se establece una correlación entre las Entidades Federativas y el Gobierno Federal dado que se instrumenta el sistema de coordinación fiscal en el cual se distribuyen ingresos entre la Federación, Estados y Municipios; se delimitan competencias entre estos tres niveles de gobierno en lo que toca tanto al ejercicio de facultades legislativas tributarias como en lo referente a actividades administrativas y se procura la colaboración administrativa entre los citados

---

<sup>78</sup> Idem.

<sup>79</sup> Ibidem, p. 197.

<sup>80</sup> Idem.

niveles.<sup>81</sup>

Por tanto, la ley de coordinación fiscal es el sustento jurídico del sistema, dado que nuestra constitución establece la concurrencia impositiva y no delimita las competencias tributarias, por tal razón resulta pertinente señalar, al efecto lo que se mencionó en la exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal:

“La prudencia de los legisladores Federales y Estatales los ha llevado incluso a buscar acuerdos para que sólo uno u otro graven de alguna determinada materia, compartiendo el producto de su recaudación y estableciendo las bases de colaboración administrativa en determinados impuestos de interés común para la Federación y Estados. Surgió así el procedimiento de participaciones en impuestos, expresamente reconocida en la Constitución Política que ha constituido uno de los principales alivios a los problemas derivados de la concurrencia impositiva.”<sup>82</sup>

En este sentido la Ley de coordinación Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, que entró en vigor en toda la república el día 1 de enero de 1980, salvo las disposiciones del capítulo IV, que entraron en vigor en lo conducente, el 1 de enero de 1979, esto en lo concerniente a los organismos en materia de coordinación, reglamento la participación que reciben los Estados y los Municipios y unifico el sistema fiscal en relación a la recaudación de las fuentes tributarias no delimitadas por la Constitución, evitando a si la concurrencia impositiva.

Con esta ley se crea una nueva manera de participación a los Estados de los recursos federales que se recauden, fundamentando a la vez los convenios de colaboración y de adhesión, además de proporcionar instrumentos jurídicos para dirimir las controversias que se susciten entre los Estados, los Municipios y la Federación, tan esa así que la propia iniciativa de ley dispuso que:

“El Estado que se considera afectado por decisiones de la Federación, podrá acudir en juicio de nulidad ante la suprema Corte de Justicia de la Nación con base en lo dispuesto por el artículo 105 de nuestra Constitución Política. La controversia entre la Federación y una entidad federativa ha caído en desuso en nuestro derecho público. Sin embargo, las mismas pueden invocar importantes aspectos de interpretación jurídica cuya solución adecuada corresponderá a nuestro más alto tribunal. Para ello se establece en esta ley el procedimiento correspondiente, en la convicción de que con ellos se da vida a nuestras instituciones constitucionales.”<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> *Cfr.*, HOYO D' ADDONA, Roberto, *La Coordinación Fiscal en México*, Ponencia Semanario de la fundación Alemana, diciembre 10-14 de 1984, y reproducido por Indetec en el programa de especialización en administración tributaria: 01 programa tributario 1987, P.7.

<sup>82</sup> Congreso de la Unión, Iniciativa de Ley de Coordinación Fiscal, exposición de motivos, p. 2.

<sup>83</sup> Congreso de la Unión, op cit., p. 9.

La Ley de Coordinación Fiscal tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer las participaciones que les correspondan a sus haciendas públicas en los ingresos federales, distribuir entre ellos dichas participaciones, fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, dirimir las controversias que se susciten entre los tres niveles de gobierno y constituir los organismos en materia de coordinación fiscal dando las bases del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Ahora bien, el establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal sustentado en la Ley de Coordinación Fiscal a su entrada en vigor originó comentarios como el de Eduardo Johnson en su libro *Política y Finanzas Mexicanas* que señala que “la Ley de Coordinación Fiscal ha logrado neutralizar los efectos impositivos de los Estados, a los que ha convertido en dependientes económicos de la Federación (los impuestos coordinados son los principales ingresos de los Estados)”<sup>84</sup> Si bien es cierto que las autoridades estatales al ejercer su autonomía en relación a su régimen interno convinieron con la Federación en restringir su potestad tributaria, también lo es que con ello obtuvieron ingresos y unificaron un sistema de competencia, lo que no los hace subordinados a la Federación dado que ejercieron su autonomía al convenir con la federación.

Por su parte el Lic. Ignacio Pichardo Pagaza opinó acerca de la Ley de Coordinación lo siguiente: “la concurrencia con el régimen Federal exige el abandono del sistema de subsidios y poner las bases objetivas de un mecanismo de apoyo fiscal de la Federación a los Estados y por tanto, es congruente pensar en diversas formas de participación de ingresos que consignan su propósito.”<sup>85</sup> De lo anterior se sigue que la ley de coordinación fiscal trata de buscar el mecanismo que permita establecer reglas claras para la cooperación y apoyo de los niveles de gobierno para lograr una recaudación apropiada y una distribución congruente.

La Ley de Coordinación Fiscal ha ido evolucionando con el transcurso del tiempo, en un primer inicio sus objetivos fueron unificar el sistema fiscal y establecer un sistema de participaciones federales, posteriormente fue el otorgar facultades a los Estados para que incrementaran la recaudación y así obtener mayores ingresos vía participación, y por último se establecieron en la ley criterios de gasto vía participaciones que tuvieran como consecuencia incentivar la economía de los Municipios y las Entidades Federativas; En tal virtud fue que el 29 de diciembre de 1997 se adicionó y reformó la Ley de Coordinación Fiscal para quedar como sigue:

<sup>84</sup> JOHNSON OKHUYSEN, Eduardo, *Políticas y Finanzas en México*, Editorial Humanitas, México, 1988, p. 108.

<sup>85</sup> VICTORIA MALDONADO, Héctor José, *Los Convenios de Coordinación y su Relación con el Pacto Federal*, Revista de la Facultad de Derecho, No 5-6, Enero 1991, Mérida Yucatán, p. 53.

**CAPITULO I.-** De las participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales (artículos 1 al 19).

**CAPITULO II.-** Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (Art.10 al 12).

**CAPITULO III.-** De la Colaboración Administrativa entre las Entidades y la Federación(art. 13 al 15).

**CAPITULO IV.-** De los Órganos en materia de Coordinación Fiscal (Art.16 al 24).

**CAPITULO V.-** De los fondos de aportación federal (Art. 25 al 42).

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) cuenta con 46 artículos, pues se han ido adicionando artículos, como sucedió en 1981 con el artículo 2, “incluyéndose posteriormente también el 3A, el 9A, 10A, 10B y el 11-A y a partir del 27 de Diciembre de 1997 se adicionaron los artículos 3-B y 17, así como el capítulo V, que configuran el ordenamiento legal que sustenta el Sistema de Coordinación Fiscal.”<sup>86</sup>

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) tiene como principales aspectos los siguientes:

“A).- Establecer su Objeto.

B).- Definir y precisar la integración de los Fondos de Participaciones y de las reservas de garantías, así como determinar las reglas y procedimientos para su cálculo y distribución.

C).- Indicar los ingresos específicos de la Federación que crean participaciones adicionales a los Estados y Municipios.

D).- Establecer las participaciones al municipio a través del Fondo de Fomento Municipal (FFM) y los criterios de distribución entre las Entidades.

E).- Determinar los criterios y procedimientos para los Estados que desean adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

F).- Señalar las condiciones a que deberán sujetarse aquellas entidades que deseen coordinarse en materia de derechos y lo relativo a los casos y condiciones de aquellas entidades que no quieran adherirse al sistema.

G).- Se establece la posibilidad de que los Estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal celebren convenios de coordinación para la administración de ingresos federales y la conformación general de éstos.

**H).- Se establecen medios de defensa de los particulares, en caso de incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y lo referente a la coordinación en materia de derechos.**

I).- Se establecen cuatro órganos para el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.”<sup>87</sup>

En este sentido adicionaríamos el inciso J que correspondería a la creación de los fondos de Aportaciones Federales que permiten incentivar la educación, la infraestructura y la economía de las Entidades Federativas y los Municipios a través de la participación en gastos.

<sup>86</sup> SEDA ORTEGA, Cecilia y SALVADOR SANTANA Loza, op. cit., p. 81.

<sup>87</sup> Ibidem, p. 82.

En consecuencia podríamos señalar que la Ley de Coordinación Fiscal, es el instrumento jurídico por medio del cual los Municipios, Entidades Federativas y la Federación se coordinan en la recaudación y fiscalización de impuestos, recibiendo los primeros como contraprestación participaciones en dinero que les permite obtener ingresos para subsanar sus gastos, establecer programas de desarrollo social e incentivar la economía de los Municipios y Entidades Federativas.

Asimismo la Ley de Coordinación Fiscal dicta las bases que servirán para dirimir las controversias que se presenten entre los niveles de gobierno, logrando la unificación del sistema fiscal.

Ahora bien, dentro de los instrumentos para lograr la coordinación y unificación del Sistema de Coordinación Fiscal encontramos a los convenios de adhesión y de colaboración administrativa.

En relación a los convenios que son los instrumentos con los que cuenta el sistema nacional de coordinación fiscal establecidos en la ley, estos permiten que de manera más flexible los diversos niveles de gobierno coordinen sus acciones sin que se dañe la autonomía de los Estados, coadyuvando de esta forma a ordenar el sistema fiscal en beneficio del contribuyente al no establecer dos cargas tributarias sobre una misma fuente.

Los convenios también contribuyen al fortalecimiento del federalismo en el aspecto de distribución de competencia entre las partes integrantes de la federación mediante un sistema de participaciones.<sup>88</sup>

El convenio de adhesión representa la manifestación de la autonomía de las Entidades Federativas para coordinarse en impuesto con la Federación, ya que el estado limitará su potestad tributaria pero asegura ingresos que permiten compensar y superar el monto de los ingresos que por impuestos estatales y municipales se hubieren suspendido.<sup>89</sup>

Por otra parte los convenios de colaboración especifican las facultades que corresponden a los Estados en la administración de ciertas contribuciones federales obteniendo con ello, una homogeneidad en la aplicación de las normas tributarias a nivel nacional lo anterior permite a los municipios disminuir el costo de la recaudación y obtener mayores ingresos en participación y financiamiento.<sup>90</sup>

En este sentido, la base del sistema se integra por acuerdos de voluntades para crear modificar y extinguir derecho y obligaciones, por lo que resulta menester que la misma ley establezca los elementos

---

<sup>88</sup> *Cfr.*, SANCHES LEON, Gregorio, Derecho Fiscal Mexicano, 10ª. Ed., Tomo I, Cárdenas, México, 1996, pp. 136-137.

<sup>89</sup> *Cfr.*, HALLIVIS PELAYO, Manuel, op. cit., p. 198.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 204.

necesarios para garantizar que las obligaciones derivadas de los contratos se cumplan, así como proporcionar la certeza jurídica a los Estados.

Por lo cual es importante dotar a las Entidades Federativas y Municipios de los medios de defensa para hacer cumplir los derechos que le otorga la adhesión y colaboración en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y no verse afectados en sus participaciones.

Ahora bien, es claro que el sistema que establece la Constitución en cuanto a la relación impositiva entre los Estados, el Distrito Federal y la Federación, es la concurrencia en las fuentes de tributación, también lo es que las Entidades Federativas pueden en ejercicio de su autonomía interior adherirse y coordinarse para evitar la concurrencia impositiva y para la cual se creó la Ley de Coordinación Fiscal, que da sustento al sistema que las Entidades Federativas, el Distrito Federal y la Federación han propuesto.

## 1.2 MARCO CONSTITUCIONAL DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.

Como se ha señalado uno de los pilares fundamentales del sistema federal mexicano es el artículo 124 de la Constitución que establece la pauta para establecer los órdenes de acción federal y estatal, dando cada uno de ellos su respectiva competencia.

Lo anterior explicado en razón de nuestros orígenes como un Estado Federal, integrado por provincias que cobraron independencia, estableciendo un sistema de distribución de competencias en donde al órgano estatal según el artículo 124 goza de una competencia residual de poderes o facultades y donde el órgano federal se encuentra dotado de facultades expresas e ilimitadas.

Sin embargo hay dos casos en los que la Federación y Estados encuentran salida al principio de distribución de competencias del artículo 124 de la Constitución y son las facultades implícitas y la concurrente.<sup>91</sup>

Dentro de las facultades que la Constitución General de la República otorga al Poder Legislativo, está la facultad de expedir leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades establecidas en el artículo 73 de la Constitución y todas las otras a los poderes de la unión, lo anterior encuentra sustento en la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de ésta facultad la doctrina la ha señalado como facultad implícita

---

<sup>91</sup> *Cfr.*, GAMA TORRUCO, José, op. cit., p. 105.

al sostener que sin la esencia de este poder (facultades implícitas) toda Constitución sería letra muerta.<sup>92</sup>

José María del Castillo Velasco sostiene que sin esta facultad podría llegarse a verificar el caso de que se paralizara el movimiento constitucional por falta de leyes. Tal vez no habría sido necesario expresar esa facultad porque está en la naturaleza misma de las cosas, si no lo hubiera exigido así la idea de marcar regularmente a los poderes constitucionales la esfera de su acción, fuera de la cual no tiene autoridad.<sup>93</sup>

Emilio Rabasa, al referirse a las facultades implícitas sostiene “Suprimir esta facultad sería imposibilitar el desenvolvimiento de la Constitución y el perfeccionamiento del sistema administrativo.”<sup>94</sup>

José Gama Torruco, comenta, “son facultades implícitas aquellas que el Congreso de la Unión concede, a través de una ley, a alguno de los órganos federales para hacer efectiva una de las funciones expresas que por sí solas no podrían ejercerse.”<sup>95</sup>

Por último, Tena Ramírez señala que las facultades implícitas son las que el poder legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos poderes federales. El otorgamiento de las facultades implícitas sólo puede justificarse cuando se reúnen los siguientes requisitos 1°. La existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercerse, 2°. La relación de medios necesarios respecto a la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda, 3°. El reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y el otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita.<sup>96</sup>

Por su parte la facultad concurrente debe entenderse como aquella que sobre una misma competencia puede ejercitar tanto la Federación como los Estados.<sup>97</sup> La cual resulta indispensable en el orden constitucional fiscal en razón de que es necesario que coexistan las atribuciones que les aseguren

---

<sup>92</sup> Cfr., HAMILTON, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 15.

<sup>93</sup> Cfr., CASTILLO VELASCO, José María del, *Apuntes para el Estudio del derecho Mexicano*, reproducido en 1976 por la Comisión Nacional Editorial del Partido Revolucionario Institucional, p. 156.

<sup>94</sup> RABASA, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, Revistas de Revistas, México, 1912, p. 212, citado por el Dr. Máximo N. Gámiz Parral, en su Libro *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, UNAM, México, p. 139.

<sup>95</sup> GAMA TORRUCO José, *El Federalismo Mexicano*, Revista de la Facultad de Derecho, Vol.5 núm. 18 octubre, México, 1970, p. 140.

<sup>96</sup> Cfr., TENA RAMÍREZ, Felipe, op. cit., p. 116.

<sup>97</sup> Cfr., GAMA TORRUCO José, op. cit., p. 142.

el financiamiento necesario, originándose una compleja cuestión relativa a la atribución razonable y equilibrada de tales potestades.<sup>98</sup>

La concurrencia impositiva se actualiza derivado de las siguientes razones: la carta fundamental delimita ciertas fuentes impositivas a la Federación (artículo 73, fracciones X y XXIX) e impone restricciones a los Estados en otras fuentes impositivas (artículos 117, fracciones IV, V, VI, y VII y 118), el resto de las materias impositivas, conforme al artículo 124, se reservan a los Estados de una forma residual; pero el artículo 73 fracción VII, faculta al Congreso en forma amplísima, por tanto las zonas no expresamente Federales ni expresamente prohibida a los Estados; la Federación y el Estado pueden legislar libremente sobre las fuentes impositivas.

Por lo anterior, se concluye que la facultad que tiene el Congreso de la Unión para expedir leyes que sean necesarias (facultad implícita), a objeto de hacer efectivas las facultades conferidas en el artículo 73 de la Carta Fundamental y todas las otras a los poderes de la Unión para legislar, sustentan la constitucionalidad de la Ley de Coordinación Fiscal que resuelve el problema de la concurrencia impositiva.

Lo anterior es así, en virtud de que los Estados se encuentran facultados para establecer contribuciones que no se encuentren reservadas a la Federación, o bien prohibidas, con lo cual los Estados en el ejercicio de su soberanía, convienen con la Federación en adherirse al sistema de coordinación y dejar insubsistentes los impuestos por los cuales las fuentes concurren con la federación. Ahora bien, la Federación tiene la facultad de establecer las contribuciones necesarias para cubrir su presupuesto.

En tal sentido, hay dos facultades explícitas que al ejercerse crearían el conflicto de imponer sobre una misma fuente un impuesto, por lo que se actualiza el primer requisito que justifica el ejercicio de la facultad implícita.

Por otro lado, al crearse la Ley de Coordinación Fiscal, se establece la colaboración y la implementación de un sistema que permite que se imponga sobre una misma fuente un impuesto y que se recaude coordinadamente, estableciendo al efecto participaciones, lo que hace que las facultades explícitas se actualicen y no causen perjuicio al contribuyente, de ahí que surja la relación entre la facultad implícita y explícita, y el Congreso de la Unión tiene la facultad de otorgarse esa facultad a sí mismo, sin autorización alguna, dado que en ejercicio de sus funciones está el de expedir leyes, las

---

<sup>98</sup> *Cfr.*, CARBALLO BALVANERA, Luis, *Breve Referencia Histórica de la Coordinación Fiscal Mexicana*, en Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, México, año III, número 7, p. 103.

cuales deben seguir el procedimiento que al efecto señala el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Podemos concluir que la Ley de Coordinación Fiscal fue expedida por el Congreso de la Unión teniendo como fundamento la facultad de expedir leyes que sean necesarias, con objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras a los poderes de la Unión, artículo 73 fracción XXX, como una facultad implícita, es decir, es una autofacultad legislativa para ejercer algunas facultades explícitamente establecidas en la Constitución; aunado a esto se encuentra lo que establece el artículo 31 fracción IV Constitucional en el párrafo último que establece “lo que disponga la ley”, dado que siendo en este caso la Ley de Coordinación Fiscal Federal la que regula el sistema de participaciones para que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios obtengan sus participaciones y cuenten con los mecanismos jurídicos para defenderlas ante posibles disminuciones o prohibiciones, es menester que las mismas se regulen en una ley, cumpliendo así el principio de legalidad tributaria.

Por tanto la Ley de Coordinación Fiscal encuentra sustento constitucional en los artículos 40, 31, fracción IV y 73, fracción XXX y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, como se ha mencionado la Ley de Coordinación Fiscal crea y fundamenta el Sistema Nacional de coordinación Fiscal, el cual se basa en dos aspectos fundamentales: los convenios de adhesión y los convenios de colaboración, instrumentos que permiten la coordinación de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios con la Federación.

### **1.3 CONVENIO DE ADHESIÓN AL SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL.**

En 1980 entró en vigor la actual Ley de Coordinación Fiscal, la cual concentró y perfeccionó las disposiciones dispersas, relativas a la distribución de competencias, trayendo consigo una mayor equidad del sistema tributario hacia los contribuyentes, evitando la sobreposición de cargas fiscales y simplificando el sistema tributario nacional para que sobre cada fuente se establezca solo un impuesto, ya sea federal, estatal o municipal. Un ejemplo de ello es lo apuntado por el Lic. Lanz Cárdenas en el sentido de que se suprimieron 28 impuestos federales que quedarían subsumidos en el IVA y previa la aceptación de las entidades federativas y más de 450 impuestos estatales y municipales que pesaban

sobre el comercio, la industria, la ganadería y otras actividades productivas al igual que por el impuesto especial sobre producción y servicio.<sup>99</sup>

Para llegar a lo anterior las Entidades Federativas y la Federación celebraron dos tipos de convenios: el primero de adhesión, el cual sentó las bases de la distribución de fuentes tributarias, acordando los Estados la derogación o la suspensión de algunos tributos locales e ingresar al sistema de participaciones; el segundo convenio fue el de Colaboración Administrativa, por el cual las entidades federativas asumen funciones de administración de ingresos federales.

Como se ha mencionado, la celebración de convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es un instrumento legal fundamental del sistema dado que a través de éste se armoniza el sistema fiscal.

Por tanto, es pertinente señalar que a través de su suscripción y aprobación posterior por parte de la legislatura de los Estados del convenio de Adhesión, se logra establecer el consenso necesario para sentar las bases en las cuales se ejercerá la potestad tributaria del gobierno Federal como la de los Estados, por tal razón la Entidad Federativa en ejercicio de su facultad soberana, conviene con la Federación para el establecimiento de una potestad tributaria única y así no se concurra en la misma fuente de tributación, es por ello que los convenios de adhesión son ratificados por las legislaturas locales.

Una vez suscrito por el ejecutivo estatal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y ratificado por el Congreso del Estado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el gobierno Estatal, ordenarán la publicación del convenio en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado, respectivamente, surtiendo sus efectos a partir del día siguiente de su publicación.

Ahora bien, la adhesión del sistema se llevará a cabo íntegramente, es decir, las Entidades Federativas adheridas participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale la ley de coordinación fiscal. Ahora bien, si no se adhieren al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sólo participarán de los impuestos especiales a los que se refiere el inciso 5 de la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, para lograr algunas adecuaciones a los convenios de adhesión originales se han suscrito otros documentos denominados anexos, los cuales por acuerdo de las partes son considerados

---

<sup>99</sup> Cfr., LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, *El Federalismo Financiero y su Realidad Fiscal*, Editada por la Universidad de Campeche, México 1983, p. 67.

parte integrante del convenio original, y en consecuencia forman una unidad jurídica con el convenio de adhesión.

En este sentido, los anexos, que actualmente encontramos son siete, consisten en que el Estado de manera particular liste los impuestos estatales o municipales que dejó en suspenso, señalando para cada caso una estimación de la recaudación de los mismos.

Así los anexos disponen:

“En el anexo 2 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incrementó el Fondo General de Participaciones con la participación que se otorga de acuerdo con la ley del impuesto al petróleo y sus derivados. Por tanto, este anexo fue suscrito por Estados petroleros.

En el Anexo 3 o 2 para los Estados no petroleros, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público convocó a las entidades para que suspendieran el cobro de derechos por la expedición de pasaportes provisionales, adicionando al porcentaje de integración del Fondo General de Participación en la proporción que representó lo que dejaron de percibir las entidades por este concepto.

El Anexo 4 al convenio de adhesión en apoyo al Sistema Alimentario Mexicano, en 1980 las entidades acordaron la suspensión o el no establecimiento de gravámenes estatales o municipales sobre la producción, enajenación o tenencia de los productos siguientes: animales, vegetales, carne en estado natural; tortilla, masa, harina y pan de maíz o trigo; leche natural y huevo; azúcar mascabada y piloncillo; sal y agua no gaseosa ni compuesta., aceite vegetal comestible, excepto aceite de olivo, granos de elotes en conservas, café molido con azúcar soluble o tostado, chiles jalapeños o serranos, chipotles, habaneros y otros envasados jamón cocido, longaniza y chorizo, queso de puerco y salchicha pulpa de pescado congelado o empanizado atún y sardina en conserva, pasta alimenticia para sopa, crema, mantequilla, queso fresco y derivados de la leche, puré de tomate, manteca de origen animal y vegetal margarina frutas en conserva, mermelada, ate o jalea además las entidades adquirieron la obligación de retirar casetas (para cobros fiscales relacionados con los productos anteriores) de caminos y de vías generales de comunicación.”<sup>100</sup>

Ahora bien, con la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en 1980 que sustituyó a la ley de ingresos mercantiles, se estableció un mejor y más ordenado sistema fiscal, en razón de que se unificaron diversos impuestos dispersos en el territorio nacional, saneando las finanzas públicas, puesto que el Impuesto al Valor Agregado cubrió la deficiente política tributaria que se distinguió por bajos niveles de recaudación y por una gran evasión fiscal.<sup>101</sup> Además el IVA, se caracterizó por ser un impuesto no acumulativo y neutral, fue por ello que en el anexo 5 de los convenios de adhesión se incorporó la reforma a la ley del Impuesto al Valor Agregado en su artículo 41, en la que se estableció la obligación de que las entidades federativas derogaran o no establecieran impuestos locales y municipales sobre las siguientes materias:

<sup>100</sup> INDETEC, *Las Entidades Federativas...*, op. cit., p. 19.

<sup>101</sup> *Cfr.*, MIRANDA AMADOR Candelario, *Análisis Práctico de los Impuestos*, Themis, México, 1997 pp. 259 – 268.

- I.- Actos o actividades por los que deben pagarse el impuesto al valor agregado: enajenación de bienes inmuebles, prestación de servicios independientes, otorgamiento de uso y goce temporal de bienes y la importación de bienes y servicios, excepto la prestación de servicios de hospedaje, campamento, paradores de casa rodantes y de tiempo compartido.
- II.- Enajenación de bienes o prestación de servicios, cuando una u otra se exporten.
- III.- Los bienes que integran el activo o sobre la utilidad o el capital de las empresas.
- IV.- Intereses, títulos de crédito, las operaciones financieras derivadas y los productos o rendimientos de su propiedad o enajenación.
- V.- El uso o goce de casa habitación se incluyen las reglas de asignación para los impuestos federales cuyo origen por entidad federativa es plenamente identificado.”<sup>102</sup>

Sin embargo, la evolución que tuvo la Ley del Impuesto al Valor Agregado permitió que en 1991 entrara en vigor la fracción VI del artículo 41, la cual disponía que las entidades federativas suspenderán los impuestos locales sobre:

- VI.- Espectáculos públicos consistentes en obras de teatro, funciones de circo o cine que en conjunto superen un gravamen en el ámbito local de 8% sobre ingresos totales de dicha actividad, incluyendo cualquier gravamen adicional.<sup>103</sup>

Así fue que se adicionó el Anexo 6 al convenio de adhesión, el cual entró en vigor en abril de 1992, sentado las bases para armonizar la tributación de los Estados sobre espectáculos. Así mismo con el anexo 7 al convenio de adhesión se acuerda que los Impuestos Sobre la Renta y al Valor Agregado que sean pagados por personas físicas dedicadas a las artes plásticas con obras de su producción, no formarán parte del Fondo General de Participaciones.

Asimismo en la Ley del Impuesto al Valor Agregado se establecen las limitaciones en materia de energía eléctrica como se señala en el artículo 42 que dispone:

Artículo 42. (...)

Tratándose de Energía Eléctrica las Entidades Federativas no podrán decretar, impuestos, contribuciones o gravámenes locales o municipales, cualquiera que sea su origen o denominación, sobre:

- I. Producción, introducción, transmisión, distribución, venta o consumo de energía eléctrica.
- II. Actos de organización de empresas generadoras o importadoras de energía eléctrica.
- III. Capitales invertidos en los fines de la fracción I.
- IV. Expedición o emisión por empresas generadoras o importadoras de energía eléctrica, de títulos, acciones u obligaciones y operaciones relativas a los mismos.
- V. Dividendos, intereses o utilidades que representan o perciban las empresas que señala la fracción anterior

<sup>102</sup> *Cf., INDETEC, Las Entidades Federativas...*, op. cit., p. 20.

<sup>103</sup> *Idem.*

Se exceptúa de lo dispuesto en la fracción anterior, el impuesto a la propiedad privada que grava la tierra, pero no las mejoras y la urbana, que pertenezcan a las plantas productoras e importadoras, así como los derechos por servicio de alumbrado público que cobren los municipios, aún cuando para su determinación se utilice como base el consumo de energía eléctrica.

Sin embargo, el mismo artículo exceptúa la limitación de dejar de gravar la enajenación de construcciones por las que deba pagarse IVA, con esto se otorga la posibilidad de implementar impuestos sobre adquisición de inmuebles a las Entidades Federativas.

Asimismo, el artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado permite que las Entidades Federativas establezcan un impuesto local sobre la prestación de los servicios de hospedaje, campamentos, paraderos de casas rodantes y de tiempos compartidos, al igual que permite establecer un impuesto local sobre automóviles nuevos.

Por otra parte, el artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado tiene una finalidad precautoria, según se puede desprender de la exposición de motivos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para precisar que en el esquema actual ya no se participa sobre ingresos específicos sino en proporción a los ingresos federales, por lo que no sería válido establecer gravámenes adicionales sobre conceptos que integran la recaudación federal participable.<sup>104</sup> Lo anterior en virtud de que anteriormente se participaba en la recaudación de impuestos específicos; sin embargo, el sistema sufrió una transformación y ahora se participa en función de un fondo general de participaciones que se integra por la Recaudación Federal Participable, que se forma de la totalidad de los impuestos coordinados.

Con ello el sistema de participaciones se convirtió en un fenómeno de carácter global e integral, así como en un elemento de vinculación y de solidaridad entre la Federación Estados y Municipios, dando una solución cuantitativa y no cualitativa para otorgar o no participaciones en cada gravamen.<sup>105</sup>

Por otra parte en la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicio, (IEPS) en su capítulo VII de las participaciones a entidades federativas, dispone que:

Artículo 27. Los Estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no mantendrán impuestos locales o municipales sobre:

- I.- Los actos o actividades por los que se deba pagar impuesto que esta ley establece o sobre la contraprestación que derive de los mismos ni sobre la producción, introducción, distribución o almacenamiento de bienes, cuando por su enajenación deba pagarse dicho impuesto.
- II.- Los actos de organización de los contribuyentes del Impuesto Establecido en esta ley.
- III.- La expedición o emisión de título, acciones u obligaciones y las operaciones relativas a los mismos por los contribuyentes del Impuesto que esta Ley establece.

<sup>104</sup> Ibidem, p. 22.

<sup>105</sup> *Cf.*, VILLANUEVA ALBERTO, *La Importancia de las Participaciones Federales en las Finanzas Públicas*, Revista INDETEC, número 44, México Julio- Agosto, 1986, pp. 17-19.

Por lo que se refiere al Distrito Federal, no establecerá ni mantendrá en vigor los gravámenes a los que se refiere el artículo 28 de la Ley del Impuesto sobre Producción y Servicios, que dispone:

Artículo 28. Los Estados que no se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación atribuible a sus respectivos territorios, conforme a las siguientes bases:

I.- Del impuesto recaudado sobre cerveza:

- a) 2.8% a las entidades que la produzcan.
- b) 36.6% a las entidades donde se consuma.
- c) 7.9% a los municipios de las entidades donde se consuma.

II.- Del importe recaudado sobre gasolina:

- a) 8% a las entidades federativas.
- b) 2% a sus municipios.

III.- Del importe recaudado sobre tabaco:

- a) 2% a las entidades federativas.
- b) 13% a las entidades consumidoras.
- c) 5% a los municipios de las entidades consumidoras.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cubrirá directamente las cantidades que corresponda a los municipios, de acuerdo con la distribución que señale la legislatura respectiva y en su defecto, en función del número de sus habitantes según los datos del último censo.

Los Estados que no se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán gravar la producción, acopio o venta de tabaco en rama con impuestos locales o municipales que en conjunto no excederán de un peso cincuenta y cinco centavos por kilo, que solo podrá decretar las entidades en que aquél se cultive.

Por lo que se refiere a la ley del Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículo, dispone que los Estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no pueden mantener en vigor impuestos locales o municipales sobre vehículos con menos de 10 años de antigüedad de fabricación (artículo 16 fracción V y 5 de la Ley de Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos). Sin embargo, en 1997 la reforma al artículo 16 de la ley de Impuestos Sobre Tenencia o Uso de Vehículo permitió que las entidades pudieran establecer el impuesto sobre cualquier vehículo, sin importar su antigüedad. En este sentido se convierte en un impuesto concurrente al existir tanto el gravamen federal como el local.<sup>106</sup>

Los impuestos estatales más comunes establecidos en las leyes locales son: sobre instrumentos públicos y operaciones, sobre espectáculos y diversiones públicas, sobre adquisiciones de bienes muebles no afectos al Impuesto al Valor Agregado, sobre nóminas, sobre honorarios no afectos al Impuesto al Valor Agregado, sobre loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos, sobre enajenación de vehículos de motor usados, tenencia y uso de vehículo.

---

<sup>106</sup> Cfr., BIESCA FERRER, José Antonio, *La Descentralización Fiscal y perspectivas*, Revista trimestre fiscal, No. 57, Año 18, México, 1995, p. 169.

En el ámbito municipal los impuestos más comúnmente establecidos son: el predial, traslación de dominio de bienes inmuebles, fraccionamiento, división y lotificación, diversiones y espectáculos, rifas y sorteos.

Otro de los aspectos de la adhesión es el concerniente a la coordinación en derechos, como lo dispone el artículo 10- A de la Ley de Coordinación Fiscal.<sup>107</sup>

#### **1.4 CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL.**

El segundo de los Instrumentos legales del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es el Convenio de Colaboración Administrativa, a través del cual se especifican las facultades que corresponden a los Estados en la administración de ciertas contribuciones federales.<sup>108</sup> En este sentido, derivado del convenio de coordinación fiscal, se realizan diversas acciones, en las que el gobierno Federal establece las normas generales a las que deberán sujetarse los gobiernos locales, quienes asumen nuevas atribuciones a partir del desarrollo de funciones operativas como serían registro de contribuyentes, recaudación y fiscalización.

Los Convenios de Colaboración Administrativa establecen la forma en la que los gobiernos Estatales y Municipales colaboran con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la administración de impuestos Federales; en dichos convenios se establecen facultades y obligaciones que asumen los gobiernos de los Estados, así como las reglas del sistema de compensación de fondos y rendición de cuentas. El convenio de colaboración administrativa, al igual que el de adhesión, se han adicionado anexos que los complementan y que forman parte del mismo.

Por ello a partir de 1996, la colaboración administrativa se estableció a través de Convenios de Colaboración Administrativa, con 19 cláusulas y tres transitorios en materia de de Impuesto al Valor Agregado, Tenencia o Uso de Vehículos y multas no fiscales, en los cuales se establecen acciones de coordinación entre la Federación y los Estados.<sup>109</sup>

Los convenios de colaboración administrativa encuentran su sustento legal en el artículo 116 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal, los cuales señalan que los Estados y Municipios pueden asumir atribuciones

---

<sup>107</sup> Es pertinente mencionar que en el presente capítulo no se aborda específicamente el fondo general de participaciones y el desarrollo de los fondos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por cuestión de método.

<sup>108</sup> *Crf.*, HALLIVIS PELAYO, Manuel, *Fisco Federalismo y...*, op. cit. p. 204.

<sup>109</sup> *Crf.*, DE MIGUEL, María de Jesús, *Nuevo Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal*, en la Revista Consultaría Fiscal, año 3, No. 27, UNAM, marzo de 1989, pp. 63-65.

que al gobierno Federal corresponda originalmente como órgano de gobierno encargado de los asuntos del orden administrativo.

En los convenios de Colaboración a diferencia de los de Adhesión, no es necesario que los ratifique la legislatura de los Estado, dado que es un acto meramente administrativo en el cual se otorgan facultades en materia fiscal al Estado, pero es requisito indispensable estar adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En el convenio se especificarán ingresos, así como las facultades que se ejercerán por parte de las Entidades Federativas, al igual que las limitaciones de las mismas; una vez suscrito el convenio de colaboración, se publicará en el periódico oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Federación y surtirá efectos en el día que el mismo convenio establezca o en su defecto al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Ahora bien, en la ley no existe restricción respecto de las contribuciones que podrán ser sujetas a los convenios de colaboración administrativa por parte de las autoridades estatales o municipales, por lo que en el mismo convenio se establecen en forma limitativa determinadas contribuciones para que sea en la administración de las mismas donde se establezca la colaboración.

Es importante mencionar que el convenio de colaboración administrativa no es exclusivamente sobre contribuciones, sino también sobre materia de derechos como el de otorgamiento de concesiones y por el uso o goce de zonas marítimo-terrestre, derechos por obra pública, cobro de derechos por servicios turísticos o de registro nacional de turismo, así como de multas impuestas por autoridades administrativas federales no fiscales.<sup>110</sup>

Por tanto, los ingresos sujetos al convenio de colaboración administrativa en materia fiscal son:

## IMPUESTOS.

- I. Impuesto al Valor Agregado.
- II. Impuesto Sobre la Renta, causantes menores.
- III. Impuesto al Activo.
- IV. Impuesto Especial Sobre Producción y Servicio.
- V. Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos.
- VI. Impuesto sobre automóviles Nuevos.<sup>111</sup>

<sup>110</sup> HALLIVIS PELAYO, Manuel, *Fisco Federalismo y...*, op. cit. p. 205.

<sup>111</sup> Cf. CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Derecho Fiscal II*, Ed. IURE, México, 2001, p. 56-57.

## **OTROS INGRESOS.**

Multa Federales no Fiscales.

Zonas Federal Maritimo Terrestre.

Las atribuciones de administración que asumen los Estados son las siguientes:

- I. El de vigilar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, y en su caso el requerimiento de obligaciones no cumplidas en los impuestos materia de los convenios.
- II. Realizar visitas de inspección de comprobantes fiscales e inspección en materia de comercio exterior.
- III. Determinación de contribuciones y sus accesorios derivados del ejercicio de las facultades de comprobación.
- IV. Imposición de sanciones por infracciones al Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones fiscales.
- V. Notificación de sus resoluciones.
- VI. Recaudación.
- VII. Procedimiento administrativo de ejecución.
- VIII. Intervención en juicio.<sup>112</sup>

Estas son las facultades que podrán ejercer los Estados ante los contribuyentes sujetos a impuestos coordinados, dado que ahora los funcionarios fiscales de los Estados son considerados como autoridades fiscales federales en el respectivo ámbito de su competencia territorial y material que disponga las leyes locales.

Ahora bien, si las autoridades fiscales estatales por virtud del convenio de colaboración administrativa se convierten en autoridades fiscales federales, tendrán entonces acceso a realizar todos los actos de fiscalización que se encuentran previstos en el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, para la vigilancia del cumplimiento de obligaciones fiscales y que hayan sido materia del convenio de colaboración administrativa.

En consecuencia del ejercicio de las facultades anteriores, se pueden establecer los medios de impugnación que establece la ley de coordinación fiscal a los particulares y a las Entidades Federativas, así como el que establece el propio Código Fiscal de la Federación.

De conformidad con la cláusula cuarta del convenio de colaboración administrativa en materia fiscal, las funciones que asume el gobierno Estatal, deberá ser ejercida por el gobernador o por quien conforme a las disposiciones locales tenga facultades para administrar contribuciones federales.

---

<sup>112</sup> *Ibidem*, p. 54.

En virtud de lo anterior, es pertinente señalar que para que el ejercicio de facultades en materia de administración de las funciones que corresponden al gobierno Federal surta pleno efecto, las autoridades locales sólo podrán actuar conforme a las facultades que en su legislación local tengan asignadas expresamente, es decir, no existe una transferencia o delegación de facultades que las autoridades fiscales federales tienen asignadas conforme a su legislación, por lo que si un auditor de un Estado no se encuentra facultado por la legislación local para realizar un embargo precautorio, no podrá hacerlo, no obstante que el auditor dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público si se encuentre facultado por la legislación Federal.<sup>113</sup>

Por otro lado, es de destacarse que la jurisdicción en razón de territorio de las autoridades locales, se limita al territorio del Estado, no obstante que por disposiciones del artículo 14 de la Ley de Coordinación Fiscal se consideren autoridades fiscales federales.

En este sentido, los municipios o el Estado al ejercer las facultades en impuestos coordinado deberán de observar las garantías de legalidad con las que cuentan los gobernados.

## 1.5 ORGANISMOS EN MATERIA DE COORDINACIÓN FISCAL.

Para el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal el gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con los gobiernos de las Entidades Federativas por medio de sus órganos hacendarios, participan a través de cuatro organismos que son:

- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- El Instituto de Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública (Indetec).
- La Junta de Coordinación Fiscal.<sup>114</sup>

Estos organismos en materia de coordinación fiscal constituyen mecanismos de diálogo que impulsan a la consolidación del sistema, los acuerdos que se adoptan toman la forma de sugerencias o indicaciones tanto para la autoridad federal como de las entidades federativas, razón por la cual no se pueden considerar como autoridades intermedias entre las Entidades Federativas y la Federación, sino

---

<sup>113</sup> *Cf.* MIGUEL CLAZADO, **Maria de**, citado por Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz *Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Financiero*, McGraw-Hill Interamericana, México, 1997, pp. 158-162.

<sup>114</sup> Ley de Coordinación Fiscal, artículo 16.

como organismos de consulta, análisis y estudio del Sistema de Coordinación Fiscal, en el que participan los estados, Municipios y la Federación.

En dichos organismos de coordinación fiscal participa la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como representante del gobierno Federal y los representantes de los poderes ejecutivos de los Estados por conducto de sus órganos hacendarios.

Ahora bien, para que los compromisos adquiridos derivados de los órganos de la coordinación fiscal sean concretizados en ley se requiere de la aprobación de las respectivas legislaturas, es por tal motivo que la Ley de Coordinación Fiscal en sus artículos 16 a 24 establece reglas de funcionamiento y organización de dichos organismos, que a continuación se mencionan.

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales: Este organismo de la coordinación fiscal se integra por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el titular de los órganos hacendarios de las entidades federativas. El Secretario de Hacienda puede ser sustituido por el Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda Crédito Público,<sup>115</sup> La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales tiene como facultades las de aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales al igual que del Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública (Indetec) y la Junta de Coordinación Fiscal, así también establece las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deba cubrir la Federación y las entidades para el sostenimiento de los órganos citados, por otro lado fungirá como asamblea general del Indetec y aprobará su presupuesto y los programas que se plantean, también propondrá al ejecutivo federal y a los gobiernos de los Estados las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal<sup>116</sup>, esta reunión sesionará cuando menos una vez al año y es convocada por el Secretario de Hacienda o por la Comisión Permanente.

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales: Este organismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal será integrado por la Secretaría de Hacienda y por ocho Entidades Federativas,<sup>117</sup> estas entidades serán elegidas por cada uno de los grupos que a continuación se expresan. Según lo dispuesto por la fracción III, artículo 20, de la Ley de Coordinación Fiscal, el grupo número 1 lo integran los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa. El grupo número 2 lo conforman los Estados de, Chihuahua Coahuila, Durango y Zacatecas. El grupo número 3 Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala. El grupo número 4 lo integra Aguascalientes, Colima, Jalisco y

---

<sup>115</sup> *Ibidem*, artículo 17.

<sup>116</sup> *Ibidem*, artículo 19.

<sup>117</sup> *Ibidem*, artículo 20, fracción I.

Nayarit. El grupo número 5 lo conforman Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí. El grupo número 6 lo integran el Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos. El grupo número 7 lo integran Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz. El grupo número 8 lo integran Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

Las entidades miembros de la Comisión durarán en su encargo dos años y se renovarán por mitad anualmente. La Comisión Permanente puede ser convocada por el Secretario de Hacienda y por tres de sus miembros.

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales tienen como facultades preparar las reuniones de Funcionarios Fiscales y establecer los asuntos de que se deba ocupar, también preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deba cubrir la Federación y las entidades para el sostenimiento de los órganos de la coordinación, los cuales se someterán a la aprobación de la reunión de Funcionarios Fiscales que fungirá como consejo directivo del Indetec, vigilará la creación e incrementos de los fondos señalados en la ley de coordinación y su distribución entre las entidades federativas al igual que las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios; por último, formulará los dictámenes técnicos sobre violaciones a las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.<sup>118</sup>

La Junta de Coordinación Fiscal: “Este organismo creado en 1990,<sup>119</sup> se integra con los representantes designados por la Secretaría Hacienda y Crédito Público como son el Procurador Fiscal de la Federación, el Director General de Política de Ingresos, y el Director General de Coordinación con Entidades Federativas (delegado ejecutivo) y con los titulares de los órganos hacendarios de las ocho entidades que forman la Comisión Permanente de funcionarios fiscales.

La junta de Coordinación Fiscal es presidida conjuntamente por uno de los representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por una entidad, miembro de la comisión permanente, el Presidente será designado en la reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y durará en su cargo un año. La junta es convocada por el representante de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público que sesionará con la periodicidad que se requiera.<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> Ibidem, artículo 21.

<sup>119</sup> Cf. CHAPOY BONIFAS, Dolores, *Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales Mecanismos de Conciliación*, Editado por la UNAM, México 1992, p. 74.

<sup>120</sup> Ley de Coordinación Fiscal, artículo 24.

El Instituto de Desarrollo para la Hacienda Pública “Desde su fundación en 1973, el Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública, que es un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propio, ha venido ejerciendo funciones que la Ley de Coordinación Fiscal le asigna...”<sup>121</sup>, como lo es el de realizar estudios relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, hacer estudios de la legislación tributaria vigente en la Federación y en cada una de las Entidades Federativas, así como de las respectivas administraciones de hacienda. También el de sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local para lograr una mejor equidad en la distribución de los ingresos entre la Federación y las Entidades Federativas, desempeñar las funciones de secretario técnico de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y la Comisión Permanente. Asimismo actuará como consultor técnico de la hacienda pública, así como promoverá el desarrollo técnico de las haciendas municipales y capacitará a los técnicos y funcionarios fiscales, y último, desarrollará los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.<sup>122</sup>

Los órganos de gobierno del Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública son el Director General que tendrá la representación del Instituto, la asamblea general que será la encargada de aprobar sus estatutos, reglamentos, programas y presupuestos, el consejo directivo que tendrá las facultades que le señalen los estatutos y al mismo tiempo la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales fungirá como consejo técnico.

Dentro de los organismos del Sistema de Coordinación Fiscal se pueden clasificar aquellos que se encargan de dar seguimiento a la operación del propio sistema buscando su perfeccionamiento, y por otro lado los grupos de desarrollo, que buscan nuevas vías para la evolución del sistema a través del análisis y discusión de diversas propuestas.

Entre los grupos que dan seguimiento a las operaciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal el más importante es el comité de vigilancia del sistema de participaciones, cuyo propósito es vigilar la correcta determinación de los cálculos matemáticos de las participaciones y los ajustes a la misma. También debe considerarse dentro de ésta los grupos técnicos de recaudación e información y de fiscalización, que analizan la problemática particular de la colaboración administrativa.

Dentro de los grupos de desarrollo deben mencionarse los que analizan posibles cambios a las fórmulas de participaciones o el establecimiento de nuevas fuentes de ingreso. Ahora bien, las actividades más reconocidas del Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública son las

---

<sup>121</sup> CHAPOY BONIFAS, Dolores, op. cit, p. 75.

<sup>122</sup> Ley de Coordinación Fiscal, artículo 22.

publicaciones especiales que realizan, las cuales son investigaciones sobre temas relacionados principalmente con la coordinación y la hacienda en su aspecto jurídico y administrativo. En este sentido las publicaciones periódicas son las siguientes:

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Hacienda Pública: Revista bimestral que contiene varios temas fiscales, elaborados ya sea por técnicos del Instituto, por funcionarios o técnicos de las haciendas locales, o bien tomado de publicaciones especializadas, en materia hacendaria.<sup>123</sup>

Hacienda Municipal: Revista trimestral que contiene principalmente temas sobre fuentes de ingresos municipales, legislación y reglamentación hacendaria municipal en todas sus áreas (ingresos, gasto, patrimonio y deuda).

Trimestre Fiscal: Revista trimestral que incluye el análisis de distintos autores sobre un mismo tema, entre los cuales podemos encontrar fuentes financieras nuevas y tradicionales como la informática y administración tributaria, al igual que de la naturaleza de la fiscalización, etc.<sup>124</sup>

Boletín Tributario: Es un instrumento de información ágil y difusión mensual, destinado al personal operativo de las Tesorerías o Secretarías de Finanzas Estatales, conteniendo información útil y necesaria para el desempeño de sus actividades.<sup>125</sup>

Por ello creemos que el fortalecimiento del federalismo fiscal debe entenderse como la elección de la magnitud de descentralización o centralización de las facultades y decisiones encaminadas a determinados servicios públicos al igual que la forma de financiarlos, lo cual depende de organismos que estudien las circunstancias nacionales, mejorando con ello la coordinación entre los niveles de gobierno.

---

<sup>123</sup> Cfr., INDETEC, *Las Entidades Federativas...*, op. cit., p. 26.

<sup>124</sup> Idem.

<sup>125</sup> Cfr., SEDAS ORTEGA, Cecilia y SANTANA LOSA, *Salvador*, op. cit., p. 87.

## CAPÍTULO II

### PROCEDIMIENTO DE AFECTACIÓN DE PARTICIPACIONES FEDERALES.

#### 2.1 LAS PARTICIPACIONES FEDERALES.

Dentro del esquema de coordinación fiscal, consistente en la unificación de las fuentes impositivas y de la colaboración en impuestos federales por parte de los Estados, el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, en la que el Estado deja de gravar las fuentes tributarias permitidas por la Constitución, así como las que no se encuentren reservadas a la Federación o prohibidas por nuestra carta fundamental, en contraprestación los reciben el rendimiento de dichas fuentes por vía de participaciones federales.

En este sentido los instrumentos principales del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son el Convenio de Adhesión y el Convenio de Coordinación Administrativa; como consecuencia de estos dos instrumentos jurídicos se encuentran las participaciones federales.

Así encontramos que las participaciones federales son ingresos que obtienen los Estados y los Municipios, a raíz de la limitación de su potestad tributaria (los Estados) en aquellas fuentes en las cuales concurra con la Federación y que hayan convenido coordinarse por parte de su legislatura Estatal con el Gobierno Federal.

A este respecto sirve de apoyo la siguiente tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que al rubro señala:

**“PARTICIPACIONES FEDERALES. CARACTERÍSTICAS.** La característica particular de estos ingresos consiste en que tanto la Federación como los Estados pueden gravar la misma fuente, pero convienen para que no se dé una doble tributación; los montos que se obtengan se entregan a la Federación quien a su vez los redistribuye, participando así de ellos. Por lo mismo, como el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados pueden establecer contribuciones sobre las mismas fuentes por tener facultades concurrentes, el legislador estableció la celebración de convenios de coordinación fiscal por virtud de los cuales los Estados, a cambio de abstenerse de imponer gravámenes sobre las materias que también prevén las leyes federales, podrán beneficiarse de un porcentaje del Fondo General de Participaciones formado con la recaudación de gravámenes locales o municipales que las entidades convengan con la Federación, en términos de lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal y del Presupuesto de Egresos de la Federación. A las Legislaturas Locales corresponde establecer su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.”<sup>126</sup>

<sup>126</sup> Tesis: P./J. 7/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en el Tomo: XI, Febrero de 2000, p. 630.

Derivado de lo anterior los convenios establecen el derecho de los Estados a recibir participaciones federales las cuales mediante anexos pueden modificarse. Asimismo, los convenios tienen como consecuencia el crear, modificar y extinguir derechos y obligaciones entre las partes, por lo que la consecuencias de cada uno de los convenios es diferente dado lo acordado en ellos.

En este sentido, en los convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se estableció una limitación a la potestad tributaria, para lo cual la Federación participará de los rendimientos de dichas fuentes a los Estados, lográndose con ello una distribución de competencias que en la Constitución no se señala con claridad, pero que los Estados y la Federación en ejercicio de su soberanía pactaron en beneficio de los contribuyentes.

Por ello, uno de los efectos del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es evitar la doble tributación, así como la renuncia de la potestad tributaria por parte de los Estados, unificando así el sistema tributario y el otorgamiento de participaciones Federales.

Como puede observarse de la tesis de jurisprudencia siguiente:

**“COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. EFECTOS DE LA CELEBRACIÓN DE LOS CONVENIOS DE ADHESIÓN AL SISTEMA NACIONAL RELATIVO RESPECTO DE LA POTESTAD TRIBUTARIA LOCAL.** Cuando una entidad federativa celebra un convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se generan diversas consecuencias respecto de la potestad tributaria que corresponde ejercer al Congreso Local de que se trate. En principio, dicha facultad, **en aras de evitar la doble o múltiple imposición**, no podrá desarrollarse en su aspecto positivo, relativo a la creación de tributos, en cuanto a los hechos imponible que se encuentren gravados por un impuesto federal participable, ya que **al celebrarse la mencionada convención debe entenderse que la potestad tributaria se ha ejercido no en su aspecto positivo**, ni en el negativo, correspondiente a la exención de impuestos, **sino en su expresión omisiva que se traduce en la abstención de imponer contribuciones a los hechos o actos jurídicos sobre los cuales la Federación ha establecido un impuesto, lo que provocará la recepción de ingresos, vía participaciones, provenientes de los impuestos federales que graven aquellos hechos o actos.** Por otra parte, en razón de que al adherirse la respectiva entidad federativa al señalado Sistema de Coordinación Fiscal, el órgano legislativo local renunció a imponer las contribuciones que concurren con los impuestos federales participables, ello conlleva, incluso a la desincorporación temporal de su ámbito competencial de la potestad relativa, por lo que si aquél crea contribuciones de esa especie, estará expidiendo disposiciones de observancia general que carecen del requisito de fundamentación previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que serán emitidas sin la competencia para ello, tal como deriva del contenido de la tesis jurisprudencial número 146 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 149 del Tomo I del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, de rubro: **“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.”**<sup>127</sup>

<sup>127</sup> Tesis de jurisprudencia 17/2001. Aprobada por la Segunda de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada del veintisiete de abril de dos mil uno, p. 392.

Asimismo sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia que al rubro señala:

**“COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y EL ESTADO DE GUERRERO. EN EL CONVENIO DE ADHESIÓN AL SISTEMA NACIONAL RELATIVO, CELEBRADO EL 19 DE OCTUBRE DE 1979, LA REFERIDA ENTIDAD SE OBLIGÓ A NO MANTENER EN VIGOR, NI CREAR IMPUESTOS ESTATALES O MUNICIPALES QUE CONTRARIÉN LOS LÍMITES SEÑALADOS EN DIVERSAS LEYES FEDERALES.** Conforme a lo acordado en el referido convenio, así como en su anexo número 1, publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos setenta y nueve, el Estado de Guerrero se adhirió al sistema nacional de coordinación fiscal con el fin de recibir porcentajes fijos de lo que se recaude a través de todos los impuestos federales, a cambio de no mantener en vigor impuestos estatales o municipales que contraríen las limitaciones señaladas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado y en las leyes sobre impuestos especiales que sólo puede establecer la Federación, de acuerdo con la Constitución Federal, lo que conlleva, implícitamente, el que a partir de la entrada en vigor de tal convención se haya desincorporado de la esfera competencial del Congreso Local de esa entidad federativa su atribución para crear contribuciones que recaigan sobre los hechos imponible gravados por los referidos impuestos federales, pues de lo contrario no podría cumplirse con uno de los objetivos fundamentales del sistema nacional de coordinación fiscal, consistente en evitar la doble o múltiple tributación; sin que ello implique una renuncia temporal a la potestad que constitucionalmente le asiste, sino el desarrollo de ésta a través de su expresión omisiva, con el fin de obtener recursos vía participaciones de la recaudación obtenida de los impuestos federales.”<sup>128</sup>

En este sentido, el congreso local al firmar los convenios de Adhesión ejerce su soberanía, con el fin de obtener recursos mediante las participaciones federales, dicho ejercicio de su soberanía es de forma omisa, es decir a través de dejar de gravar fuentes tributarias en las cuales concurra con la federación, lo que trae como consecuencia que la Federación otorgue participaciones federales.

Dicha expresión omisa de la soberanía no implica una renuncia a las fuentes tributarias, sino una abstención temporal del ejercicio de su soberanía hasta que pueda obtener los mismos recursos al mejorar sus facultades de recaudación y fiscalización de impuestos.

De esta manera se estableció en los convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal la distribución de competencias, cuya ventaja fue la de unificar el sistema fiscal federal y crear un sistema de participaciones.

Por otra parte, los Convenios de Colaboración Administrativa fueron establecidos por los Estados y la Federación para coordinarse en la recaudación de los impuestos, es decir, para establecer competencias de fiscalización y determinación a las autoridades hacendarias de las Entidades Federativas en los impuestos coordinados, para lo cual la Federación otorgará participación a las Entidades Federativas por la coordinación en facultades.

<sup>128</sup> Tesis: 2a. CLXVIII/2000, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en el Tomo: XII, Diciembre de 2000, p. 429.

Como puede verse en la lectura de la siguiente tesis de jurisprudencia que a la letra dispone:

**“CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL CELEBRADO ENTRE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTICINCO DE NOVIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS, LA SECRETARÍA DE FINANZAS DEL ESTADO PUEDE EJERCER LAS ATRIBUCIONES CONFERIDAS EN MATERIA FISCAL FEDERAL AL GOBIERNO ESTATAL CONFORME A LO DISPUESTO POR LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 31 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO DE DICHO ESTADO, VIGENTE EN MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE.** La cláusula cuarta del convenio de colaboración administrativa en mención, dispone: "Las facultades de la secretaría, que conforme a este convenio se confieren al Estado, serán ejercidas por el gobernador de la entidad o por las autoridades que, conforme a las disposiciones legales locales, estén facultadas para administrar contribuciones federales. A falta de las disposiciones a que se refiere el párrafo anterior, las citadas facultades serán ejercidas por las autoridades fiscales del propio Estado, que realicen funciones de igual naturaleza a las mencionadas en el presente convenio, en relación con contribuciones locales. ...", por otra parte, la fracción V del artículo 31 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, en síntesis, señala que la Secretaría de Finanzas es la encargada de la administración financiera y tributaria de la hacienda pública del Estado y a ella corresponde ejercer las atribuciones derivadas de los convenios fiscales que celebre el Gobierno Estatal con el Federal. Sobre estas bases, debe precisarse que si en términos de la cláusula cuarta del convenio en cita las atribuciones que se delegaron en materia fiscal federal al Gobierno Estatal, pueden ser ejercidas directamente por el gobernador o por las autoridades locales que estén facultadas expresamente para administrar impuestos federales, desprendiéndose del análisis de la fracción V del artículo 31 de la ley orgánica en comento que la autoridad facultada para ello es la mencionada Secretaría de Finanzas, consecuentemente, no puede estimarse que el director de Auditoría Fiscal del Estado de Jalisco sea competente para solicitar información y documentación a los contribuyentes en relación con los impuestos federales materia del convenio, toda vez que la condición prevista en el segundo párrafo de la cláusula cuarta antes referida, al disponer que a falta de disposición expresa las atribuciones delegadas serán ejercidas por las autoridades fiscales estatales que realicen funciones de igual naturaleza respecto de contribuciones locales, no se actualiza debido a la existencia precisamente de la disposición local que determina expresamente la competencia de aquella secretaría para la administración de los impuestos federales, complementaria del aludido convenio."<sup>129</sup>

De la anterior tesis de jurisprudencia se observa que si bien los convenios de colaboración administrativa señalan facultades que pueden ejercer las autoridades fiscales Estatales, dichas facultades no son delegadas a cualquier autoridad fiscal Estatal, sino a la que conforme a las disposiciones fiscales del Estado tenga la misma facultad, de ahí que los convenios de colaboración sean instrumentos jurídicos que permiten ejercer facultades federales en impuestos coordinados a autoridades Fiscales Estatales competentes.

---

<sup>129</sup> Tesis: 2a./J. 14/20 02 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Tomo: XV, de Marzo de 2002, p. 171.

Asimismo, sirve de apoyo a lo señalado la tesis sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito del Poder Judicial de la Federación, que al respecto señala:

**“CONVENIOS DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA CELEBRADOS POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LA DETERMINACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES MATERIA DE LOS MISMOS, NO ES OBLIGATORIO QUE SE REALICEN CONJUNTAMENTE POR LAS PARTES CONTRATANTES.** La colaboración fiscal establecida en los convenios administrativos celebrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con las entidades federativas, **para la determinación y liquidación de contribuciones fiscales, no significa pérdida de atribuciones de la autoridad a quien corresponde legalmente su ejercicio, sino una armonización en su aplicación tendiente a evitar la doble o triple tributación que pudiera generar la concurrencia en materia fiscal entre la Federación y los Estados, en impuestos susceptibles de ser determinados y liquidados por ambas instancias de autoridad**, en términos de los artículos 73, fracción VII, 117 y 124 constitucionales, como sucede, entre otros, con el impuesto al valor agregado, situación que se resuelve al celebrar convenios administrativos cuyo propósito es que sólo un nivel de gobierno establezca determinado gravamen, distribuyéndose el ingreso derivado de este tributo y fijando las bases para su recaudación; por tanto, la solicitud de información al contribuyente relacionada con el impuesto al valor agregado realizada únicamente por autoridades fiscales federales sin participación de alguna autoridad de la entidad federativa en que tiene su domicilio el contribuyente requerido, no es ilegal, máxime si el convenio administrativo faculta expresamente a que el ejercicio de atribuciones pueda realizarse en forma separada o conjunta por las partes contratantes.”<sup>130</sup>

De la transcripción realizada se advierte que los convenios de coordinación fiscal son los instrumentos con los que cuentan las entidades federativas para determinar y liquidar contribuciones federales, con lo cual se permite que se armonice el sistema, así como que las entidades federativas lleven a cabo sus facultades permitiendo con ello mejorar su sistema de recaudación y fiscalización y así verse beneficiado con mayores participaciones, sin que lo anterior sea una delegación de facultades, sino una coordinación de facultades, dado que las autoridades fiscales federales no pierden la posibilidad de ejercer la facultad de fiscalización y recaudación.

**“COMPETENCIA CONCURRENTE. LA COLABORACION FISCAL NO IMPLICA DELEGACION DE FACULTADES, SINO CONCURRENCIA DE LAS MISMAS. ACUERDO A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO Y AL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL PARA LA COLABORACION ADMINISTRATIVA DE ESTE ÚLTIMO EN MATERIA FISCAL FEDERAL. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL DIA VEINTIUNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y TRES.** La colaboración fiscal no significa pérdida de atribuciones por parte de la autoridad a la que corresponden, ni tampoco desconcentración, sino una armonización en su ejercicio, para evitar la doble o triple tributación que se genera en los impuestos en los que existe coincidencia tributaria entre la Federación y las entidades federativas, o sea en impuestos que pueden ser determinados y

<sup>130</sup> Tesis: VI.2o.95 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Tomo: V, Junio de 1997, p. 735.

liquidados tanto por el gobierno federal, como por los locales, artículos 73, fracción VII, 117 y 124 del Código Político, como sucede, entre otros, con el Impuesto al Valor Agregado. En la exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal, en torno a la coincidencia tributaria, el legislador señala que, como a norma suprema no hace una separación respecto de las fuentes impositivas que correspondan a la Federación, por una parte, y a las entidades federativas, por la otra, salvo lo que se previene en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, que determina la competencia exclusiva de la Federación en determinados tributos, pero en cuya clasificación no se encuentran las fuentes de ingresos más importantes como lo es, entre otros, el Impuesto al Valor Agregado, ello provoca una doble y hasta triple tributación, porque existe coincidencia fiscal, según la fracción VII del artículo 73 constitucional, que faculta al Congreso de la Unión para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, en relación con los artículos 124 y 115 de la norma suprema. La coincidencia fiscal puede superponer desordenadamente varios gravámenes sobre los contribuyentes. Para solucionar este problema, se han realizado acuerdos con objeto de que sólo un nivel de gobierno establezca determinado gravamen compartiendo el ingreso derivado de éste y fijando las bases de colaboración administrativa para la recaudación. Así pues, interpretando el artículo VIGESIMOPRIMERO del acuerdo en comento, en concordancia con la exposición de motivos, resulta claro que la coordinación de facultades no implica ninguna delegación, sino una armonía, un concierto o colaboración, tanto en la participación de los ingresos, cuanto en su administración, con el objeto fundamental de evitar la doble o triple tributación, pues las entidades que celebren los convenios deben renunciar a legislar sobre dichos impuestos o a mantener en suspenso la vigencia de esa legislación, si la hubiere, en tanto dura el convenio.”<sup>131</sup>

Ahora, si la facultades que confiere el convenio de colaboración son ejercidas por una autoridad Estatal competente, esto no limita a que la autoridad federal competente ejercite la misma facultad al mismo contribuyente, por el mismo ejercicio.

Sin embargo, consideramos que se debería de revisar o solicitar documentación sólo en dos ocasiones al contribuyente, independientemente de la autoridad -federal o estatal- dado que si ya fue revisado por un ejercicio y no se encontró irregularidad se debería de tener como revisado en definitiva, tutelando así su garantía de seguridad jurídica consagrada en el artículo 16 Constitucional.

En tal virtud podríamos apuntar que una de las diferencias fundamentales entre los convenios de adhesión y de coordinación fiscal es que los primeros establecen la determinación de competencias tributarias, es decir, la facultad de ejercer la potestad tributaria por parte de los Estados y la Federación sobre una misma fuente impositiva, mientras que los segundos establecen la coordinación de facultades en la fiscalización y recaudación de impuestos coordinados.

Pero en los dos casos la consecuencia jurídica de los convenios, tanto de Coordinación como de Adhesión, es el otorgamiento de participaciones, aunque derivadas de fuentes diferentes, por lo que las consecuencias de los posibles incumplimientos repercuten en las participaciones.

---

<sup>131</sup> Tesis pronunciada en el Amparo directo 1383/88, del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo: II, Segunda Parte-I, Julio a Diciembre de 1988, p. 165.

Por otra parte hay participaciones que se obtienen directamente del rendimiento de algunos productos y que están establecidas directamente en la Constitución en el artículo 73, fracción XXIX.

## **2.2 LOS FONDOS DE PARTICIPACIÓN EN LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL AFECTABLES.**

Como se ha señalado las participaciones derivan principalmente de la norma constitucional y de los convenios, por lo que es pertinente establecer en qué consisten las participaciones y las características de cada una de ellas, para lo cual la propia Ley de Coordinación Fiscal señala los siguientes fondos participables.

1. El Fondo General de Participaciones.
2. El Fondo de Fomento Municipal.
3. La Reserva de Contingencia.
4. La Reserva de Compensación.
5. Fondos de Aportación Federal.
  - 5.1 Fondo de Aportación para la Educación Básica y Normal.
  - 5.2 Fondo de Aportación para los Servicios de Salud.
  - 5.3 Fondos de Aportación para la Infraestructura Social.
  - 5.4 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
  - 5.5 Fondo de Aportación Municipal.
  - 5.6 Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
  - 5.7 Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

Cada uno de los fondos tienen características especiales, para los efectos del presente estudio estos fondos se dividirán en dos, los derivados de impuestos coordinados y los fondos derivados de transferencia federal de gasto.

Se denomina fondos derivados de transferencia federal de gasto a aquellos "fondos que se crearon en la ley de coordinación fiscal a partir de 1998, que tienden a dar permanencia a los recursos

que la Federación aporta para el mejor desarrollo de las actividades que se han descentralizado”<sup>132</sup> la reforma consistió en adicionar el capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal.

Dentro de los fondos derivados de impuestos coordinados, encontramos al Fondo General de Participaciones, al Fondo de Fomento Municipal, a la reserva de contingencia y de compensación.

Los fondos en impuestos coordinados tienen la posibilidad de medir el pulso económico de los estados, en virtud de que se ven directamente relacionados con los impuestos, esto es, a mayor movilidad económica la fiscalización y recaudación aumenta y con ello la participación, lo anterior en virtud de que el sistema asegura que sus recursos fluyan en función de la actividad económica general, de la región y de los esfuerzos de administración tributaria de cada entidad.<sup>133</sup>

Sin embargo, un común denominador de las Haciendas Estatales y Locales es que sus finanzas se caracterizaban por un nivel de ingreso insuficiente para cubrir el gasto que requieren para poder prestar los servicios públicos con la cobertura y calidad adecuada, en tal virtud para 1998 se realizaron modificaciones a la ley de coordinación fiscal en la que se establecieron los fondos derivados de transferencia federales de gasto.<sup>134</sup>

Dentro de los fondos derivados de transferencias federales de gasto encontramos al Fondo de Aportaciones Federales, Fondo de Aportación para la Educación Básica y Normal, Fondo de Aportación para los Servicios de Salud, Fondos de Aportación para la Infraestructura Social, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, Fondo de Aportación Municipal, Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

Los anteriores fondos se crearon en la Ley de Coordinación Fiscal con la finalidad de apoyar a las Entidades Federativas, el Distrito Federal, Municipios y demarcaciones Territoriales del Distrito Federal en las funciones y servicios de salud, educación, desarrollo social y seguridad pública, por tal motivo dichos fondos provienen de aportaciones federales que permiten el desarrollo de las Entidades Federativas a través del gasto en servicios básicos de salud, educación y seguridad pública, así como el apoyo a los municipios para realizar obras de infraestructura social que permitan un desarrollo integral a la comunidad.

---

<sup>132</sup> DESENTIS, *reforma fiscal 1998*, México, 1998, pp. 172-177; ORTIZ, SAINZ y TRON, *Boletín sobre la Reforma Fiscal para 1998*, México, 1998, pp. 131-136.

<sup>133</sup> Cfr., Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1980-1986*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980, pp. 112-113.

<sup>134</sup> Cfr., HALLIVIS PELAYO, Manuel, op. cit., pp. 67-80.

En este sentido las aportaciones federales que denominamos fondos derivados de transferencias federales de gasto son recursos que la Federación transfiere a la Hacienda Pública de los Estados, Distrito Federal y los Municipios condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación estableció en educación, salud, desarrollo social, infraestructura municipal, ciencia y tecnología, educación de los adultos y seguridad pública.

Ahora bien, los fondos para la Educación, la salud, educación tecnológica y para los adultos, desarrollo social y fortalecimiento Municipal y demarcaciones del Distrito Federal así como los determinados para la seguridad pública devienen de fondos federales que cada año se asignan en el presupuesto de egresos de la Federación a los Estados y Municipios, los cuales deberán de ser ejercidos de acuerdo a los lineamientos que marca la Ley de Coordinación Fiscal.

Sin embargo, los recursos que se aportan a los fondos ya referidos provienen del presupuesto de egresos que anualmente establece la Federación y se toma como referencia para establecer sus montos a la Recaudación Federal Participable que de acuerdo con el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal es la que obtenga la Federación por todos los impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minerales, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

En este sentido el fondo de infraestructura social se integra por el 2.5% de la Recaudación Federal participable, del cual el 0.303% corresponde al fondo para la infraestructura social de los Estados y el 2.197% al fondo para la infraestructura social de los Municipios.<sup>135</sup>

Por su parte los fondos de Aportación Múltiple provienen del presupuesto de egresos y es el 0.814% de la recaudación federal participable, dichos fondos son exclusivos para el otorgamiento de desayunos escolares, apoyo alimentario y de asistencia social a la población que se encuentra en extrema pobreza, así como para la construcción, equipamiento y rehabilitación de estructura física de los niveles de educación básica y superior.

La transferencia de recursos la realizará directamente la Federación a los Estados y a su vez los Estados la entregarán a los Municipios sin restricción alguna.

Por lo que se refiere al Fondo de aportación para el fortalecimiento de los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal se determinará anualmente en el presupuesto de egresos de la Federación con recursos Federales, por un monto equivalente al 2.3% de la Recaudación Federal

---

<sup>135</sup> Artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Participable a los Municipios a través de los Estados y del 0.2123% de la Recaudación Federal Participable a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Es pertinente denotar que los montos de porcentaje son para efectos referenciales, es decir, no afectan a la recaudación Federal participable sino que ésta solo sirve de base referencial, dado que los recursos provienen del presupuesto de egresos.<sup>136</sup>

Los fondos de aportación para la educación tecnológica y de adultos y de seguridad pública se adicionaron a la Ley de Coordinación Fiscal en 1999,<sup>137</sup> dicha reforma tuvo por objeto la transferencia de recursos en materia educativa por una parte y el fortalecimiento de la seguridad pública en la prevención y combate a la delincuencia, El monto de los recursos se fijará anualmente por el presupuesto de egresos, en este caso -como en el fondo de educación y salud- se observa que no se toma la Recaudación Federal Participable como referencia, lo anterior quiere decir que se estará a los recursos que directamente se asignen por el Congreso en el decreto de presupuestó de egresos de la Federación para el 2005, el cual se encuentra en controversia constitucional.

De lo anterior se observa que los fondos derivados de transferencias federales de gasto son aportaciones que se crearon en la ley de coordinación fiscal para apoyar a los Estados, Distrito Federal y Municipios en la prestación de los servicios de salud, educación, desarrollo social, fortalecimiento municipal, tecnologías, educación de los adultos, seguridad pública y ataque a la pobreza, los cuales provienen del Presupuesto de Egresos que anualmente establece el Congreso de la Unión y que la recaudación Federal participable en alguno de ellos sirve de base referencial para determinar los montos que se asignen a cada Estado, el Distrito Federal, Municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

El control de los fondos de transferencias federales se encuentra más restringido ya que el órgano Federal que interviene en el control de dichas participaciones es la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo quien vigila el inicio del proceso presupuestal hasta la entrega de los recursos a los Estados.

Una vez entregados los recursos a las Entidades Federativas, el órgano de control y supervisión interna del Estado se encargaran de la recepción y la entrega total al gobierno Estatal y Municipal.

Ahora bien, si se encontraran irregularidades en la ejecución de los recursos el Congreso Local a través de su Contaduría Mayor de Hacienda lo hará del conocimiento de la Contraloría y Desarrollo

---

<sup>136</sup> Artículo 36 de la Ley de Coordinación Fiscal.

<sup>137</sup> *Cfr., PÁRAS ASESORE FISCALES, Estudio de la Reforma Fiscal para 1999, México, 1999, pp. 230 -231.*

Administrativo y la Contraloría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, quienes procederán con las responsabilidades penales, civiles o administrativas correspondientes.

Vemos pues, que los fondos de transferencias federales de gasto tienen un origen diverso y mecanismos de control y vigilancia propios, dado que son transferencias de recursos federales que no provienen de impuestos coordinados como los fondos derivados de impuestos coordinados.

Lo anterior hace que el manejo de los fondos derivados de transferencia federales de gasto, sea muy restringido, ya que los recursos que la Federación transfiere a los Estados, Municipios y Distrito Federal los condiciona a que sean ejercidos cumpliendo con los objetivos que para cada tipo de aportación se establece en la Ley de Coordinación Fiscal, es decir las aportaciones derivadas de estos fondos tienen que ser ejercidas para el objetivo del mismo, sin que éstas se ejerzan para subsanar otros servicios, además que son inembargables y la responsabilidad de su ejercicio recae sobre el funcionario que ejerce dichos fondos.<sup>138</sup>

En este sentido las participaciones que pueden sufrir afectaciones en sus montos derivados del incumplimiento de los Convenios de Adhesión y Colaboración Administrativa en impuestos, por parte de los Estados el Distrito Federal o la Federación, son las participaciones derivadas del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal.

Esto derivado de que dichos fondos cuentan con libre manejo, es decir no están establecidos para fines específicos y por ello proporcionan una fuente de ingresos y hasta de financiamiento viable para los Estados y Municipios, así como que su origen proviene de impuestos coordinados y de metas propuestas.

A este respecto el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido lo siguiente:

**“HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.** Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.”<sup>139</sup>

<sup>138</sup> Artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal.

<sup>139</sup> Tesis número P./J. 9/2000, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que puede ser vista en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Tomo: XI, Febrero de 2000, p. 514.

En este tenor, se establece que los fondos de aportaciones federales, son ingresos que obtienen la Entidades Federativas, el Distrito Federal y Municipios, por aportaciones provenientes del presupuesto de Egresos de la Federación encaminadas a satisfacer fines específicos, las cuales en su manejo se encuentran restringidas.

Por su parte las participaciones que derivan del Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal, constituyen ingresos para las Entidades Federativas, el Distrito Federal y el Municipio que permiten su libre aplicación y manejo financiero.

### **2.2.1 EL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES.**

Este fondo se integra del 20% de la recaudación Federal Participable, es decir, por toda la recaudación que obtiene la Federación de los impuestos, así como de los derechos sobre extracción de petróleo y de minería.<sup>140</sup>

La distribución del fondo se realiza siguiendo los cálculos que para efectos señalan los artículos 2 y 3 de la Ley de Coordinación Fiscal, en la cual se toma como base el numero de habitantes, además el incremento de la recaudación de impuestos asignables de dos años atrás, así como la proporción inversa a las participaciones per capital de los habitantes y de la recaudación que tenga cada Entidad Federativa.

En este sentido, no forman parte del Fondo General Participable los derechos extraordinarios sobre la extracción de petróleo, los incentivos que se establecen en los convenios de colaboración, los Impuestos sobre Tenencia o Uso de Vehículos, dado que por medio del convenio de colaboración administrativa se estableció que si la entidad federativa lleva el registro estatal de vehículos, recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto y de este 100% por lo menos el 20% a los municipios, de igual forma se establece lo anterior con el Impuesto sobre Automóviles Nuevos.

También el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicio, no forma parte del Fondo General de Participaciones, en virtud de que las Entidades Federativas ya participan de este impuesto en un 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas, así como en un 80% si se trata de tabaco labrado.<sup>141</sup>

---

<sup>140</sup> Artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal.

<sup>141</sup> Artículo 3-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

En cuanto al Impuesto sobre la Renta, no forma parte del Fondo General de Participaciones, la parte de la recaudación correspondiente a las personas físicas que tienen ingresos por actividad empresarial en el régimen de pequeños contribuyentes, que se incorporó a partir del 1 de enero del 2000 al Registro Federal de Contribuyentes, resultado de la verificación de las autoridades municipales y estatales, dado que se participará en este rubro el 80% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes personas físicas con actividad empresarial en el régimen de pequeños contribuyentes en el Impuesto sobre la Renta, que a partir del 1 de enero del 2000 se incorporen al registro federal de contribuyentes corresponderán al Municipio, el 10% al Estado y el 15% a la Federación.<sup>142</sup>

Por lo que hace al Impuesto sobre Rifas y Sorteos, no forma parte del Fondo General de Participaciones el excedente de los ingresos que obtiene la Federación por aplicar una tasa del 15% a los ingresos obtenidos por premios.

Como se puede observar, los ingresos que obtiene la Federación que no forman parte del Fondo General de Participaciones se justifican dado que en ellos ya participan las Entidades Federativas, por disposición del convenio de Coordinación Administrativa o por disposición de la Ley, por lo que de no ser así se estaría otorgando participaciones de fuentes en las que ya participan las Entidades Federativas.

Ahora bien, el Fondo General de Participaciones se adiciona con un 1% de la recaudación federal participable en el ejercicio, que corresponde a las Entidades Federativas, el Distrito Federal y Municipios, cuando ésta se coordine en materia de derechos, al igual que también se adicionará un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las Entidades Federativas, por concepto de las bases especiales de tributación.<sup>143</sup>

Así también las Entidades Federativas participarán de los accesorios que formen parte de la recaudación federal participable que se señale en el convenio respectivo.

El Fondo General de Participaciones se otorgará mensualmente, considerando la recaudación federal participable obtenida en el mes inmediato anterior.

---

<sup>142</sup> Artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal.

<sup>143</sup> Párrafos 6 y 7 del artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal.

### **2.2.2. PARTICIPACIONES MUNICIPALES.**

Según el artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal los ingresos que obtienen los Municipios derivados de la recaudación federal participable son:

En un 0.136% cuando los municipios sean colindantes con la frontera o litorales por los que se realice la actividad de exportación e importación de mercancías, siempre que la entidad federativa convenga la celebración de convenio con la federación, en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera y en dichos convenios se establezcan descuentos en las participaciones, cuando no se cumpla dicha obligación de verificación de mercancías.

Se otorga el 3.17% del derecho adicional de la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario a los municipios colindantes con la frontera o litoral en donde se realice la exportación de petróleo.

Las cantidades anteriores serán otorgadas directamente por parte de la Federación a los Municipios, sin que en ellas intervenga la Entidad Federativa a la que pertenezca dicho Municipio.

Asimismo, de la recaudación federal participable se destina a los municipios el 1% del cual el 16.8% se dirige a formar un Fondo de Fomento Municipal; el fondo se incrementará en un 83% cuando las Entidades Federativas se coordinen en materia de derechos, los recursos provenientes de este fondo se entregarán los Estados los cuales a su vez entregarán a los Municipios. Es de mencionarse que no se les entregará una cantidad menor a lo que recibirían por concepto de la coordinación en derechos.

### **2.2.3 RESERVA DE CONTINGENCIA Y COMPENSACIÓN**

En lo que se refiere a la reserva de contingencia y compensación el artículo 4 de la Ley de Coordinación Fiscal señala que la reserva de contingencia se forma del 0.25% de la recaudación federal participable el cual se repartirá de la siguiente manera, el 90% se distribuirá mensualmente, y el 10% restante se entregará al cierre del ejercicio fiscal. Las reservas que existen en el sistema de participaciones han sido creadas para compensar a las entidades federativas que resulten perjudicadas con la adopción de nuevas fórmulas de participación.

Esta reserva de contingencia se utiliza para apoyar a aquellas entidades cuya participación total en el Fondo General y en el Fondo Municipal no alcancen el crecimiento experimentado por la recaudación federal participable.

Para aquellas entidades que se afectan con el cambio de fórmula de repartición se crea una reserva de compensación que se forma con el remanente del 1% de la recaudación federal participable y que corresponde a los Estados coordinados en derechos y al del fondo de fomento municipal, que igualmente corresponde a los Estados coordinados en derechos.

“A pesar, de continuar vigente esta reserva, en realidad ya no se utiliza ya que todos los Estados están coordinados en derechos y por lo tanto ya no hay remanente así pues dicha reserva dejó de ser utilizada a mediados de 1994.”<sup>144</sup>

En tales tesituras el sistema de coordinación fiscal establece competencia y determina facultades, dentro de las cuales se obtienen participaciones ya sea por no ejercer la potestad tributaria, así como para coordinarse en materia de fiscalización y recaudación en impuestos federales.

En resumen podemos señalar que la forma de distribución de los recursos tiene como columna vertebral a aquellos fondos que se vinculan con la Recaudación Federal Participable, (fondo general de participación, la coordinación en derechos, fondo de fomento municipal, la reserva de contingencia y de compensación).

Por otra parte tenemos aquellos recursos que toman como referencia al Fondo General de Participación (fondos derivados de transferencias federales de gasto), así como aquellos que derivan del convenio de colaboración administrativa (el IEPS, Tenencia, ISAN, derechos adicionales por la extracción de petróleo).

A este respecto, cuando uno de los firmantes del convenio incumple con alguna obligación establecida en el mismo o impone un impuesto que tiene como fuente los señalados por la Constitución como prohibidos a los Estados o reservados a la Federación se estará en los supuestos de incumplimiento, cuyos efectos son diferentes de acuerdo al tipo de convenio que se haya violado y a la obligación que se incumplió.

---

<sup>144</sup> SEDAS Y ORTEGA, Cecilia y SANTANA LOSA Salvador, op. cit., p. 67.

### **2.3. VIOLACIONES AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL POR LAS PARTES QUE INTERVIENEN.**

Ahora bien, como se ha mencionado el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, busca entre otros aspectos unificar el sistema fiscal de los Estados, Federación, Distrito Federal y Municipios, los cuales son los actores principales del Sistema, por tanto la Ley de Coordinación Fiscal ha establecido mecanismos jurídicos para que al cometerse una violación al sistema, al igual que a la constitución, se actualicen consecuencias económicas para la parte que viole el sistema, los convenios o transgreda los principios Constitucionales rectores del Sistema.

Es así como, el artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal prevé sanciones de tipo económico a través de la reducción de participaciones para los Estados que violen los convenios celebrados con motivo de la Coordinación Fiscal, así como lo establecido en los artículos 73, fracción XXIX, 117, Fracciones IV VII y IX o 118, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, la Ley de Coordinación Fiscal abre la puerta para que las partes que intervienen en el sistema estén en posibilidad de hacer valer violaciones constitucionales, al igual que a impugnar la ilegal actuación de las autoridades fiscales cuando se determine una afectación en los ingresos que por virtud de convenios tienen derecho a percibir los Estados.

Al respecto, es de destacarse que no todas las violaciones que se presentan en el sistema de coordinación fiscal deben de ser ventiladas mediante el procedimiento establecido por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que centra el tema toral de la presente investigación.

Así entonces, derivado de la naturaleza de las violaciones cometidas por las partes, ya sea por el incumplimiento de convenios, en su ejecución o manejo, al igual que de las normas Constitucionales que rigen el sistema; consideramos que la vía de de impugnación será diferente, por ello es pertinente analizar la naturaleza de las violaciones en las que pueden incurrir tanto los Estados, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Distrito Federal y los Municipios.

De la lectura de los artículos 9 y su reglamento, 11, 11-A y 12 de la Ley de Coordinación Fiscal, se podrán advertir diversas consecuencias jurídicas a las partes y por ello los efectos de las violaciones, estableciendo los mecanismos de impugnación derivados ya sea por violaciones

constitucionales o por la ilegalidad de las actuaciones al emitir resoluciones en las que se cause un perjuicio.

### **2.3.1 FACULTADES RESERVADAS A LA FEDERACIÓN, ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX, INCISO A, 117, FRACCIÓN IV A VII Y IX, 118, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Uno de los problemas que trata de resolver la Coordinación Fiscal es el referente a la competencia tributaria entre los sujetos activos de la obligación tributaria. En este sentido, la delimitación de fuentes de ingresos se ha establecido de forma muy particular entre la Federación, Entidades Federativas, Distrito Federal y Municipios estableciéndose competencias de forma expresa, tácita, derivada y concurrente.

A este respecto, al ser el Estado sujeto activo de los tributos debemos referirnos a cuestiones de estructura política-administrativa, en las que se encuentran los tres niveles de gobierno y cada uno cuenta con características importantes.

En este sentido la Federación está constituida por la unión de las diversas entidades territoriales que componen la República Mexicana, las que a través de un pacto consagrado por la Constitución han convenido en someterse a la autoridad del poder soberano para la atención de todas las funciones de gobierno que por su naturaleza rebasan el ámbito meramente local de cada entidad, como lo son, entre otras, la política internacional, la emisión de moneda, la construcción y administración de vías de comunicación nacionales, el comercio exterior, la defensa nacional, etc.<sup>145</sup>

Por tanto, el pacto federal plasmado en la constitución, estableció una forma de gobierno federal en la que confluyen los Estados y que reclaman un sistema de competencias perfectamente definido que señala las atribuciones y los límites tanto del poder federal como de las Entidades Federativas, es por ello que el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que el pueblo ejercerá su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por lo de los Estados, en lo que toca a su régimen interior, en los términos establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

---

<sup>145</sup> Cfr., ARRIJOJA VIZCAÍNO, Adolfo, *Derecho Fiscal*, 11ª Ed., Themis, México, p. 138.

En virtud de lo anterior la Federación aparece como la esfera de poder superior de la República, cuya autoridad ejerce en todo el territorio; por su parte las Entidades Federativas "...son las partes integrantes de la Federación, dotadas de un gobierno autónomo en lo que toca a su régimen interior, vale decir en lo que toca al manejo político-administrativo de sus respectivos problemas locales."<sup>146</sup>

De ahí que en la esfera de poder sean las Entidades Federativas las que ocupen el segundo lugar de importancia.

Por lo que hace al Municipio, éste constituye uno de los pilares de la organización política-administrativa ya que constituye el primer frente de autoridad que atiende a las necesidades básicas de la población, es por ello que se define "... como la célula de la organización del Estado Mexicano al servir de base para la división territorial y para la estructura política y administrativa de las entidades miembros de la Federación."<sup>147</sup>

Ahora bien, al definir a estos tres sujetos activos en la relación tributaria es pertinente establecer que tienen diversas facultades para establecer contribuciones derivado de múltiples acontecimientos históricos, así como de diversas convenciones que fueron materia del primer capítulo, de lo cual se puede señalar que el marco de competencias que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es muy diverso, ya que por una parte establece fuentes de tributación expresa al fisco Federal y por otra una competencia tácita.

La competencia expresa que otorga la Constitución a la Federación se encuentra en los artículos 73, fracción XXIX; 117, Fracciones IV, V, VI y VII, y 118, Fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que permite de manera exclusiva imponer tributos sobre las siguientes fuentes de riqueza:

- 1.- Comercio Exterior.
- 2.- Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 de la Constitución.
- 3.- Instituciones de crédito y sociedades de seguros.
- 4.- Servicios Públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.
- 5.- Especial sobre: energía eléctrica, producción y consumo de tabaco labrado, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos; aguamiel y producto de su fermentación; explotación forestal y producción y consumo de cerveza.
- 6.- Tonelaje y maniobras portuarias.

---

<sup>146</sup> Ibidem p. 139.

<sup>147</sup> Idem.

Por su parte las fuentes tácitas de imposición por parte de la Federación derivan de la problemática de haber dejado fuera dos fuentes de recaudación muy importantes como lo fue el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, ahora denominado Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto sobre la Renta, lo que ocasionó que la Federación en su artículo 73, fracción VII, fundara su competencia tácita al señalar: El congreso tiene la facultad de: VII. Imponer contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. De esto deriva una facultad ilimitada para gravar toda fuente de riqueza para poder cubrir sus necesidades presupuestarias.

En este sentido, la facultad tácita para imponer contribuciones tendientes a cubrir su presupuesto le confiere el derecho de gravar cualquier otra fuente disponible en la república como lo fueron los citados impuestos.

Ahora bien, las Entidades Federativas tienen una competencia derivada, lo anterior es así ya que sólo pueden establecerse contribuciones sobre aquellas fuentes que no se encuentren gravadas por las contribuciones federales; lo anterior se establece en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala: “Las facultades que no se encuentren expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”, dicha regla de competencia tributaria fue establecida para procurar fuentes de tributación a las Entidades Federativas.

La regla de competencia establecida en el artículo 124 de la Constitución fue tomada de la décima enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América precisamente para dirimir conflictos de competencia.

En este sentido y una vez establecidos los sujetos y las fuentes tributarias entre ellos, es menester resaltar lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley de Coordinación fiscal que señala:

Artículo 11. Cuando alguna Entidad que se hubiera adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal viole lo previsto por los artículos 73 fracción XXIX, 117, fracciones IV a VII y IX o 118, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o faltare a los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta, oyendo a la Entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen técnico que formule la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, podrá disminuir las participaciones de la Entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue, en contravención a dicha disposiciones.

De la lectura del precepto citado encontramos que la primera violación al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es lo concerniente a la fuente tributaria, cuando una Entidad Federativa establezca

contribuciones que sean de la competencia expresa de la Federación, lo que traería como consecuencia una disminución de participaciones en un primer momento.

El procedimiento para determinar dicha disminución se sustanciaría por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien por disposición del Reglamento Interior tiene las siguientes facultades no delegadas en relación con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal:

“Artículo 6o. El Secretario tendrá las siguientes facultades no delegables:

V. Representar al Presidente de la República en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria, en los casos en que lo determine el titular del Ejecutivo Federal;

XVIII. Celebrar convenios en materia de coordinación fiscal con las entidades federativas y proponer al Presidente de la República el acuerdo relativo al Distrito Federal;

XXVI. Intervenir en los convenios que celebre el Ejecutivo Federal cuando incluyan materias de la competencia de la Secretaría;

De lo anterior se puede observar que el Secretario de Hacienda y Crédito Público sólo puede realizar funciones que son indelegables, en cuanto al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuando celebra los convenios de coordinación fiscal y cuando representa al Presidente de la República en Controversias Constitucionales, pero en cuanto a la firma de los acuerdos o resoluciones por los cuales se disminuyan participaciones, no se establecen como facultad exclusiva.

Ahora bien, las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público encargadas de sustanciar el procedimiento de disminución de participaciones federales son:

La Administración General Jurídica del Servicio de Administración Tributaria que tiene la facultad de resolver los Recursos administrativos hechos valer contra los actos o resoluciones de ella misma, o de cualquier unidad administrativa del Servicio de Administración Tributaria o de autoridades fiscales de las entidades federativas en cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal, y el de inconformidad previsto en la Ley de Coordinación Fiscal.<sup>148</sup>

La Unidad de Coordinación Hacendaría con Entidades Federativas, se encarga de participar con el Servicio de Administración Tributaria en la vigilancia y promoción del cumplimiento recíproco de las obligaciones derivadas del ámbito tributario de la Ley de Coordinación Fiscal, de los convenios y acuerdos, así como sus anexos, declaratorias y demás disposiciones legales relativas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. También se encarga de calcular y distribuir las cantidades que correspondan a las entidades federativas y municipios por concepto de participaciones, así como de los

---

<sup>148</sup> *Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria*, artículo 26, fracción XIX.

incentivos no autoliquidables derivados de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal, de igual forma tiene la facultad de resolver los asuntos que las disposiciones legales que rigen las actividades de coordinación, inclusive en materia fiscal, con Entidades Federativas y Municipios que se atribuyan a la Secretaría, siempre y cuando no formen parte de las facultades indelegables del Secretario y no estén asignadas expresamente a otra unidad administrativa de la misma y por último establecer las políticas relativas al Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, de conformidad con la legislación aplicable, así como llevar dicho Registro.<sup>149</sup>

La Dirección General Adjunta de Participaciones se encarga de participar, con el Servicio de Administración Tributaria, en la vigilancia y promoción del cumplimiento recíproco de las obligaciones derivadas del ámbito tributario de la Ley de Coordinación Fiscal, de los convenios y acuerdos, así como sus anexos, declaratorias y demás disposiciones legales relativas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como proponer políticas de aplicación, normatividad y coordinación de los ramos presupuestarios que asignen recursos para las entidades federativas, y resolver los asuntos que las disposiciones legales que rigen las actividades de coordinación fiscal atribuyan a la Secretaría, siempre y cuando no formen parte de las facultades indelegables del Secretario.<sup>150</sup>

En este sentido, las facultades que la ley de coordinación otorga al Secretario de Hacienda y Crédito Público, en relación a la sustanciación del procedimiento de disminución de participaciones, pueden ser ejercidas por las unidades administrativas que por disposición del Reglamento Interior así lo señale.

Ahora bien, cuando alguna de las Entidades Federativas o Municipios invadan la esfera de competencia tributarias que tiene la Federación el artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público oír a las Entidades Federativas y tomará el dictamen técnico de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, dicha comisión es uno de los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual se encuentra integrado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por ocho Entidades federativas, quienes tienen la facultad según el artículo 21, fracción V de la ley de Coordinación Fiscal, de formular el dictamen técnico, este consistirá en establecer si se verifica o no invasión de competencias.

---

<sup>149</sup> *Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, artículo 13 Fracciones V, VI, X.

<sup>150</sup> Artículo 13-A, Fracciones II, X, XII, *Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*.

Una vez que se haya oído a la Entidad Federativa y se tenga el dictamen técnico de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el Secretario de Hacienda y Crédito Público podrá disminuir las participaciones de la Entidad Federativa, dado que se verificó la violación consistente en invasión de fuentes tributarias.

Corroborada la violación se hará del conocimiento de la Entidad Federativa, quien tendrá un plazo de tres meses para realizar la corrección correspondiente, mientras tanto se le realizará la disminución de participaciones de los meses correspondientes.

En el caso de que la Entidad Federativa no realizara las correcciones señaladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se entiende que la Entidad Federativa deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria correspondiente, publicándola en el Diario Oficial de la Federación, la cual surtirá sus efectos 90 días después de su publicación.

En este sentido, el artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal señala que la acción que tiene la Entidad Federativa, por virtud de la declaratoria en la cual deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es la señalada por el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>151</sup>

En esta tesitura, consideramos que la Entidad Federativa tiene la acción que señala el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde el momento que se verifica la última parte del primer párrafo del artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal, esto es, desde el momento en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público disminuya participaciones a la Entidad Federativa en un monto equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue, y no a partir del segundo párrafo del artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal, es decir, desde el momento de la declaratoria en la que la Entidad Federativa deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Lo anterior, en virtud que la afectación se verifica al momento de que se realiza el descuento, dado que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, prejuzgó que la Entidad Federativa emitió una norma de carácter general a través de su congreso local, la cual invadió la esfera de competencia tributaria explícita o tácita de la federación, lo que no es competencia de la Secretaría sino de la Corte establecer si efectivamente la norma de carácter general emitida por la Entidad Federativa en el

---

<sup>151</sup> Cfr., **ESQUIVEL VAZQUEZ Gustavo A.**, *La Defensa Constitucional de las Entidades Federativas en Materia de Coordinación Fiscal*, Revista de la Facultad de Derecho, Tomo XLV, Noms. 199-200, pp. 209 a 211.

Ejercicio de su Potestad Tributaria -limitada pero la tiene- invade la esfera de competencias tributarias de la Federación.

Se fortalece lo anterior en virtud que al recibir la Entidad Federativa el descuento en sus participaciones sufre un daño, el cual trae como consecuencia un detrimento en su patrimonio, lo anterior en virtud de que la Entidad Federativa actuó como un ente soberano al emitir la ley que regula el impuesto que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considera que invade esfera de competencia Federal, por tanto la acción la tiene desde el momento que sufre un menoscabo en su patrimonio y no a partir de que se desincorpora del Sistema.

En este sentido la Ley de Amparo señala que las personas morales oficiales podrán acudir al amparo cuando se afecte su interés patrimonial, en este sentido los Estados o Municipios pueden recurrir al amparo cuando se vean afectados en su patrimonio, la diferencia estriba en que sólo podrán acudir en vía de amparo cuando actúen en su carácter de derecho privado, pero como en este caso actúan como un ente soberano y se ven perjudicados en su patrimonio, consideramos que es desde el momento que se disminuye su participación es cuando puede ocurrir a controversia constitucional y no desde la declaratoria de desincorporación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Lo anterior en razón de que se priva a la Entidad Federativa de un derecho que es el monto total de sus participaciones sin juicio seguido, habiendo tribunal competente en el caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que por virtud del artículo 105, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene competencia para conocer de los conflictos entre la Federación y los Estados, cuando el conflicto verse sobre disposiciones generales en las cuales se invada competencia, así como el artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal que señala la citada competencia específica.

En tales consideraciones, no es pertinente que el artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal establezca que la acción debe ejercerse a partir de la declaratoria en la que se deja de estar adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sino debe señalar que es a partir, en su caso, del descuento de participaciones.

Por tanto, una de las primeras violaciones que pueden ocurrir en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es que se invadan competencias, a lo cual la propia ley de coordinación fiscal señala el procedimiento, vía controversia constitucional.

### **2.3.2 FALTA DE CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL.**

Otro de los problemas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que se suscita entre los Estados, el Distrito Federal y los Municipios con la Federación, es el incumplimiento de los convenios que sirven de base al sistema; como ya se ha mencionado, la coordinación fiscal se basa primordialmente en dos convenios el de adhesión y el de coordinación.

Dentro de los convenios de coordinación, la Federación, las Entidades Federativas, el Distrito Federal y los Municipios, no sólo se han coordinado en la recaudación de impuestos, sino también se han coordinado en derechos, lo que confirma la flexibilidad de los convenios y su utilidad práctica.

Pero como todos los convenios, se sujetan a derechos y obligaciones de las partes firmantes, en las que cada uno se obliga al cumplimiento de la parte que le corresponde y en caso contrario el primer párrafo del artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal señala:

“Artículo 11. Cuando alguna Entidad que se hubiera adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal viole lo previsto por los artículos 73 fracción XXIX, 117, fracciones IV a VII y IX o 118, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o faltare al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta, oyendo a la Entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen técnico que formule la Comisión Permanente de Funcionarios fiscales, podrá disminuir las participaciones de la Entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue, en contravención a dichas disposiciones.”

Del artículo antes referido se establece que si una Entidad Federativa, el Distrito Federal o un Municipio, faltan al cumplimiento del o de los convenios, se le podrán disminuir participaciones y en su caso, quedar fuera del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de la que se actualiza el segundo supuesto de violación al sistema, que es por incumplimiento del convenio.

Como se encuentra redactado el artículo, pareciera que sólo pueden incumplir los convenios las Entidades Federativas, el Distrito Federal o los Municipios y por lo cual la sanción repercute principalmente en sus participaciones, pero qué pasa si el que incumple el convenio es la Federación, existe vía de impugnación y cuál es la sanción para la Federación. A este respecto el último párrafo del artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal dispone:

“En caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público infringiera las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal en perjuicio de una Entidad Federativa, ésta podrá

reclamar su cumplimiento ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo en lo aplicable, el procedimiento establecido en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

De la transcripción realizada se desprende la hipótesis de la vía cuando quien incumple es la Federación, pero sigue habiendo una inequidad ya que la Federación al incumplir el convenio de coordinación fiscal no tiene sanción alguna, contrario a la Entidad Federativa, a la que en una primera instancia se le pueden disminuir participaciones y posteriormente declarársele fuera del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Ahora bien, si el convenio de coordinación fiscal es un acuerdo entre la Federación y las entidades Federativas, para crear, transmitir, modificar o extinguir obligaciones, es también cierto que es una manifestación de la voluntad soberana de las Entidades Federativas firmar los convenios y por tanto no hay jerarquías, ya que la Federación y las Entidades Federativas con los convenios refuerzan el sistema Federal, por lo que es pertinente señalar en la Ley de Coordinación Fiscal que cuando haya declaratoria o resolución judicial en la cual se determine que la Federación incumplió el convenio de coordinación, deberá realizar un incremento de las participaciones en la medida del detrimento que obtuvo la Entidad Federativa.

Por su parte, en este tipo de violaciones a los convenios de coordinación fiscal, es pertinente señalar que la vía que la propia Ley de Coordinación Fiscal señala para dirimir el problema planteado es la controversia constitucional, pero la litis no tiene el carácter de controversia constitucional, en virtud de que ésta se centra en establecer si hubo o no violación al convenio de coordinación respectivo, lo que repercute en un control de legalidad y no como un problema de invasión de esferas o de supremacía constitucional.

Lo anterior es así en virtud que la controversia número 18/99, planteada por el Estado de San Luis Potosí, establece que las violaciones a los convenios de coordinación fiscal se resuelven mediante la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero en realidad se denominan juicios sobre cumplimiento de convenios de coordinación fiscal, es decir, son juicios especiales cuya competencia es de la Suprema Corte, la cual resuelve cuestiones de legalidad y no de invasión de competencias o de jerarquías constitucionales.

Lo anterior encuentra sustento en la siguiente tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que al rubro dispone:

**“COORDINACIÓN FISCAL. LOS JUICIOS QUE PREVÉN LOS ARTÍCULOS 11-A Y 12 DE LA LEY RELATIVA Y 10, FRACCIÓN X, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN TIENEN CARACTERÍSTICAS PROPIAS QUE LOS DIFERENCIAN DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES QUE REGULA LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** Este Tribunal Pleno sustentó la tesis de jurisprudencia P./J. 156/2000, que dice: "COMPETENCIA ECONÓMICA. EL MEDIO DE CONTROL CUYA PROCEDENCIA SE REITERA EN EL ARTÍCULO 15 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, CONSTITUYE UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL DE LAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.-Cuando ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación se hace valer por una autoridad estatal, en términos del referido precepto ordinario, una acción en contra de la declaración de la Comisión Federal de Competencia Económica, órgano desconcentrado de la administración pública federal, sobre la existencia de actos de autoridades estatales, emitidos en ejercicio de su autonomía e imperio, que no pueden producir efectos jurídicos por transgredir lo dispuesto en el artículo 117, fracción V, constitucional, ello lleva a concluir que la mencionada acción constituye una controversia constitucional de las establecidas en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la litis se plantea entre dos órganos o entidades del Estado, las autoridades de la respectiva entidad federativa como sujeto activo y el Poder Ejecutivo Federal como sujeto pasivo, respecto del apego al Magno Ordenamiento de una resolución, de una dependencia del mencionado poder, conforme a la cual existen y no pueden surtir efectos jurídicos determinados actos de autoridades locales que fueron emitidos en contravención de un dispositivo fundamental que acota su potestad autónoma y, por ende, tiene como finalidad la emisión de un pronunciamiento que determine el ámbito de atribuciones que conforme a la Norma Fundamental pueden ejercer las entidades federativas; destacando que ante conflictos similares suscitados entre éstas y una dependencia del Ejecutivo Federal, el legislador ordinario las ha equiparado con la controversia constitucional, como sucede en el caso de los juicios ordinarios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de los juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal celebrados por los gobiernos de éstos con el Gobierno Federal, tal como deriva de lo dispuesto en los artículos 12 de la Ley de Coordinación Fiscal y 10, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."; este órgano jurisdiccional se aparta del criterio jurisprudencial expuesto en lo que se refiere a que estos últimos juicios se equiparan a las controversias constitucionales, toda vez que de lo previsto en el referido artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal, no se desprende dicha equiparación, sino que en tales juicios se seguirá, en lo aplicable, el procedimiento establecido en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, se trata de medios de impugnación creados por una ley secundaria (Ley de Coordinación Fiscal), cuya litis girará en torno al cumplimiento de aquélla y del convenio de coordinación que se cuestiona, por lo que dichos juicios son medios de control de legalidad exclusivamente, ya que nada tienen que ver con el tema de constitucionalidad, sino solamente con la correcta o incorrecta aplicación de la referida ley, así como del convenio de coordinación respectivo, es decir, no se está ante un problema de invasión de esferas o de supremacía constitucional, toda vez que este Alto Tribunal actúa como órgano de legalidad ante un tema que se encuentra regulado por un sistema de coordinación entre los Estados y la Federación, por lo que la litis radica en determinar si se respetaron o no esos convenios, y no si hubo una invasión de esferas o violación a la Constitución Federal."<sup>152</sup>

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia número 22/2002 define claramente la vía cuando la violación verse sobre la falta de cumplimiento del o de los

<sup>152</sup> Tesis: P./J. 22/2002, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta a Tomo XV, Abril de 2002, p. 899.

convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, base del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La referida vía será el Juicio sobre Cumplimiento de los Convenios de Coordinación Fiscal, la cual se sustanciará conforme a las disposiciones de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución, sin que esto signifique que participa de la naturaleza de dicha ley reglamentaria, por lo que es pertinente establecer una ley que regule el procedimiento del juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal.

Lo anterior en virtud de que como lo ha definido la Suprema Corte de Justicia de la Nación el juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación Fiscal proviene de un medio de impugnación establecido en una norma secundaria como lo es la Ley de Coordinación Fiscal y no de nuestra carta fundamental.

Asimismo, la litis versa sobre la aplicación ilegal o legal de un convenio, por tanto el medio de impugnación trae consigo un control de legalidad y no de constitucionalidad como lo es la controversia constitucional.

En esta tesis se concluye que en relación a la violación establecida en el artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal, referente a la falta de cumplimiento de los convenios celebrados por las entidades Federativas con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la vía no es la controversia constitucional, sino el juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal, que es un medio de control de legalidad que se sustancia conforme a la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **2.3.3 RESOLUCION EMITIDA EN RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL**

La Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 11-A señala que cuando un particular se vea afectado por un incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrá ocurrir en recurso de inconformidad, dicho recurso se creó en el año de 1990 al adicionarse el artículo.<sup>153</sup>

A este respecto el artículo 11-A de la Ley de Coordinación Fiscal señala:

---

<sup>153</sup> Cfr., MORA BELTRAN Jorge Armando, *Ley de Coordinación Fiscal Comentada*, Centro de Producción Editorial, Grupo Parlamentario de PRD, en la LIX Legislatura, Cámara de Diputados, México, 2004, p. 61.

EL Artículo 11-A. Las personas que resulten afectadas por incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de las de coordinación en materia de derechos o de adquisición de inmuebles, podrán presentar en cualquier tiempo recurso de inconformidad ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El recurso de inconformidad se tramitará conforme a las disposiciones que sobre el recurso de revocación establece el Código Fiscal de la Federación, con las siguientes modalidades.

- I. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público oír a la entidad de que se trate.
- II. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitará un dictamen técnico a la Junta de Coordinación Fiscal.
- III. El plazo para resolver el recurso será de un mes a partir de la fecha en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reciba el dictamen a que se refiere la fracción anterior.
- IV. La resolución podrá ordenar a la Tesorería de la Federación la devolución de las cantidades indebidamente cobradas, **con cargo a las participaciones de la Entidad**. A esta devolución le será aplicable lo que al respecto establece el Código Fiscal de la Federación.

La resolución podrá ser impugnada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por los promovedores del recurso.

Las Entidades Federativas podrán ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del artículo 12 de esta ley.

En este sentido, el artículo transcrito dispone que cuando un particular se vea afectado por el incumplimiento de los convenios de coordinación fiscal podrá acudir en recurso de inconformidad ante la Secretaría de Hacienda, ahora bien, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 26, fracción XIX y 28, fracción II del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, quien resuelve el recurso es la Administración Local Jurídica y "...se tramitará con forme a lo dispuesto por el recurso de revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación."<sup>154</sup>

La autoridad Hacendaria tendrá un mes para resolver el recurso de inconformidad a partir del dictamen técnico que emita la Junta de Coordinación Fiscal.

La resolución emitida podrá ordenar la devolución de las cantidades indebidamente cobradas, con cargo a las participaciones de las Entidades Federativas, a las cuales les será aplicable lo que al respecto señala el Código Fiscal de la Federación, esto es siguiendo lo establecido por el artículo 22 del citado ordenamiento legal y su reglamento.

Ahora bien, el artículo 11-A, señala que la procedencia del recurso versa cuando las personas resulten afectadas por el sistema, en los siguientes casos:

- I.- Incumplimiento de las disposiciones del sistema nacional de coordinación fiscal (SNCF).

<sup>154</sup> ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo, *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*, 5ª Ed., Porrúa, México, 2001, p. 146.

2.- Incumplimiento de la coordinación en materia de derechos.

3.- Incumplimiento de la coordinación en materia de adquisición de inmuebles.

Es de destacarse que el recurso lo pueden presentar uno o más contribuyentes que se vean afectados por el incumplimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, aunque lo restringe a tres supuestos de los cuales sólo son procedentes dos de ellos, “ya que desde 1997 desapareció la coordinación en materia del impuesto sobre adquisición de inmuebles, al derogarse la Ley de la Materia para permitir su imposición por las entidades Federativas.”<sup>155</sup>

Si bien es cierto que el particular afectado por el SNCF puede acudir en vía de la inconformidad, ésta no sólo puede darse por la violación en materia de coordinación en derechos, dado que la propia disposición del artículo 11-A, claramente dispone que “por incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”, derivado de esto encontramos que si hay un incumplimiento de las disposiciones del Sistema de Coordinación Fiscal que afecten al particular, se actualiza la vía de la inconformidad.

En consecuencia encontramos que una de esas posibles violaciones se actualizaría cuando por disposiciones del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal y su Reglamento, el Estado, los Municipios o el Distrito Federal, otorgará como garantía sus participaciones para la obtención de financiamiento con una persona física o moral de nacionalidad mexicana o con instituciones de crédito, y la obligación se incumpliera, los acreedores del fisco estatal o municipal realizarán la gestión de cobro y si no les devolviera, se verían afectados por incumplimiento de una disposición que regula el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En este sentido creemos que el supuesto de procedencia del recurso de inconformidad no se restringe sólo a la coordinación en derechos como lo señala la tesis de jurisprudencia No. II-93 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que señala al rubro:

**“LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.-** Procedencia del Recurso de inconformidad previsto en este ordenamiento.- El artículo 11-A de la Ley de Coordinación Fiscal no establece como supuesto de procedencia del recurso de inconformidad, previsto por dicho numeral, el que se combate la determinación de un crédito o la ejecución coactiva del mismo, por lo que la A-quo resuelve correctamente cuando declara que se debe admitirse a trámite dicho recurso, ya que el citado precepto jurídico únicamente prevé como supuesto de interposición de este medio de defensa, el incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en materia de derechos, que afecten a quien lo promueve, estableciéndose así, de manera genérica, la hipótesis de

---

<sup>155</sup> Idem.

procedencia del recurso aludido, por quien tenga interés jurídico, bastando para ello que demuestre ser contribuyente, en razón de la actividad que realiza.”<sup>156</sup>

Lo anterior es así en virtud que dicha jurisprudencia fue emitida en 1993, cuando no se había reformado el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal que permitía el financiamiento a los Estados y Municipios vía participaciones, dado que dicha reforma se realizó en 1995, con lo cual se abrió la posibilidad de incurrir en incumplimiento de dicha disposición y por tanto actualizar el supuesto del recurso de inconformidad del artículo 11-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

El problema planteado tiene su antecedente en el JUICIO SOBRE CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL NÚMERO 2/2001. ACTOR: ESTADO DE SINALOA, en el que si bien el descuento en las participaciones sí se realizó al estado para cubrir la deuda y por tanto la vía fue el Juicio Sobre Cumplimiento de los Convenios de Coordinación Fiscal, en caso que no se afectaran las participaciones y el particular o bien el fideicomiso, en este caso, se viera afectado, su vía sería en una primera instancia el recurso de inconformidad, teniendo el carácter de terceros interesados en el recurso, la autoridad fiscal coordinada (Estado, Municipio o el Distrito Federal) en virtud de que el artículo 11-A, fracción I, de la Ley de Coordinación Fiscal, señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público oirá a la entidad de que se trate, dando con ello intervención en el recurso de inconformidad al Municipio, Estado o Distrito Federal, como tercero interesado.

Una vez analizados los supuestos de procedencia el particular afectado puede promover el recurso de inconformidad en cualquier tiempo, esto es, la Ley específica no marca un plazo para promover el recurso, por lo que no restringe que se haya dado una primera violación o una segunda violación o que la violación sea continua, dado que el particular lo podrá hacer en cualquier tiempo en el que se vea afectado sin que esa afectación necesariamente haya sido la primera.

Por otra parte, siguiendo la tesis emitida por el Tribunal Colegiado de Circuito publicado en el Semanario Judicial de la Federación a Tomo: VII, Enero de 1991 Página: 414, que el rubro señala:

**“RECURSOS ADMINISTRATIVOS, CUANDO SON OPTATIVOS Y CUANDO OBLIGATORIOS.-** Si el particular resulta afectado por una resolución administrativa y la Ley del acto le otorga la posibilidad de recurrirla empleando el vocablo “podrán”, éste no debe ser interpretado como la posibilidad optativa o alternativa a cargo del particular de elegir específicamente. entre recurrir la resolución que le afecta, o bien, la no interposición del recurso, pues la intención del legislador al utilizar el vocablo “podrán” sólo da cumplimiento al imperativo constitucional, de legítima defensa y garantía de audiencia al establecer para el afectado por una resolución un camino o posibilidad de

<sup>156</sup> Tesis P. II-93, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en la gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo 61, enero de 1993, p. 8.

solicitar ante la autoridad inmediata superior de la responsable la revisión de dicha resolución, es decir, se da la oportunidad al particular de que en caso de que no esté de acuerdo con la resolución apoyada en la Ley del acto puede elegir entre recurrir la resolución o no recurrirla, lo que traería consigo en este último supuesto el consentimiento tácito de la citada resolución, pero nunca la oportunidad para acudir directamente al juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación y obviar la tramitación del recurso administrativo precedente. Asimismo, el vocablo "podrán" (inflexión del verbo poder) significa según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, en su vigésima edición, "tener expedita la facultad de potencia de hacer una cosa. Ser contingente o posible que suceda una cosa. Tener facilidad, tiempo o lugar de hacer una cosa", significados que difieren absolutamente con el término "optar" y "optativo", que significa, según el diccionario de referencia, "escoger una cosa entre varias, acción de". De tal manera que, semánticamente, ambos términos no tienen equivalente entre sí, menos aún posibilidad de sinonimia, por lo que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 91 de la Ley Federal de Protección al Consumidor no es dable el interpretar la voz "podrán" como facultad para optar o elegir entre la interposición del recurso de revisión (ante la inmediata autoridad superior de la responsable) o la posibilidad de promover un juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, circunstancia que nos permite concluir que el recurso administrativo que las personas afectadas por las resoluciones dictadas con fundamento en la Ley de la materia que actualiza el mismo, "podrán" interponerlo con apoyo en el propio ordenamiento legal, no siendo optativo o alternativo agotarlo, sino obligatorio y previo el juicio fiscal."<sup>157</sup>

Consideramos que el recurso de inconformidad no es optativo y por tanto debe acudir a él antes de promover juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo anterior derivado que se le otorga al particular la posibilidad de acudir al referido recurso administrativo a ejercitar su garantía de audiencia, además que el propio ordenamiento no señala que el recurso es optativo para el particular afectado.

Ahora bien, contra la resolución del recurso de inconformidad, la vía se determinará según la parte que le haya sido desfavorable, esto es, si es al particular se actualiza la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo establecido por el artículo 11, fracciones XIV y XV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que señala:

“Artículo 11. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

.....

XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.

XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.”

Debiendo señalar como tercero en el juicio de nulidad al Municipio, Estado o Distrito Federal, lo anterior en virtud del IV párrafo del artículo 198 del Código Fiscal de la Federación que dispone:

---

<sup>157</sup> Revisión fiscal 451/90. Saúl Régules, 28 de junio de 1990, Unanimidad de votos, Ponente: Samuel Hernández Viazcán, Secretario: Salvador Mondragón Reyes.

“Artículo 198. Son parte en el Juicio Contencioso Administrativo.

(...)

IV. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante”

Lo anterior en virtud que las autoridades Fiscales Federales Coordinadas (por virtud del convenio) son parte tercera, en razón de que tienen interés en que la resolución emitida por la Administración Local Jurídica quede firme y en consecuencia no se vean afectadas en su participación.

Por otro lado, si la resolución es desfavorable a la Entidad Federativa se actualiza la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a lo establecido por el artículo 11-A y 12 de la Ley de Coordinación Fiscal y 10, fracción X de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que dispone:

“Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

.....  
X. De los juicios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y de los juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal celebrados por el Gobierno Federal con los Gobiernos de los Estados o el Distrito Federal, de acuerdo con lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal, en término de lo dispuesto por la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo que hace a la controversia constitucional.”

En este supuesto la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 10, fracción III, no señala como tercero al particular que se vea beneficiado por la resolución emitida por la administración local jurídica, en el recurso de inconformidad en la que se declare válida la resolución que determina la afectación de participaciones a las entidades federativas.

Sin embargo, consideramos que el particular sí tendría el carácter de tercero perjudicado, lo anterior en virtud que las disposiciones de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es una norma que se aplica en cuanto al procedimiento, dado que estamos en un juicio cuya naturaleza es de legalidad, por tal motivo el artículo 1 de la referida disposición señala.

“ARTÍCULO 1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de constitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos. **A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.**”

En este sentido, el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en el primer párrafo del artículo 1, lo siguiente:

“ARTÍCULO 1. Sólo puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena, **y quien tenga un interés contrario.**”

En tal sentido, el particular beneficiado por la resolución del recurso de inconformidad que determina procedente la afectación de participaciones, tiene un interés contrario al de la autoridad coordinada (Municipio, Estado o Distrito Federal), dado que el primero pretende que se declare válida la resolución del recurso de inconformidad, en contrasentido a la pretensión de la autoridad coordinada, la cual pretende que no se afecten sus participaciones.

La competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de juicios de anulación, es decir, la litis en cuanto al incumplimiento de las disposiciones del SNCF o de los convenios, versa precisamente en determinar si hay o no incumplimiento, más no en cuestiones de invasión de esferas o de supremacía constitucional, por tanto no es aplicable lo dispuesto por la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero el procedimiento se sustancia conforme el citado ordenamiento, y se denomina juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal.

Lo anterior a raíz de la reforma constitucional del artículo 105 y el establecimiento de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del ordenamiento constitucional,<sup>158</sup> dado que en 1993 dicho juicio que se tramitaba ante la Corte se sustentaba con las disposiciones referentes al Título VI del Código Fiscal de la Federación, referente al Procedimiento Contencioso Administrativo, como se observa en la siguiente tesis número P. I/93 en materia administrativa emitida por el Pleno y publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación a Tomo: 61, Enero de 1993, página: 55, que dispone:

---

<sup>158</sup> Derivado de esta reforma constitucional en 1995, se derogaron los párrafos segundo al cuarto, así como todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opusieran a las mismas (artículo tercero transitorio (11-05-1995), en ese mismo año, en virtud del decreto que por el que se expiden nuevas leyes Fiscales (18-12-1995) se reformó el último párrafo del artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal, para sustituir el procedimiento señalado por el de controversia constitucional, ver Ley de Coordinación Fiscal comentada, del Dr. Jorge Armando Mora Beltrán.

**“COORDINACION FISCAL, CONVENIOS DE. EN LA SUBSTANCIACION DEL JUICIO DE NULIDAD ANTE LA SUPREMA CORTE, PREVISTO A FAVOR DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, CUANDO SE RESUELVA QUE LOS INFRINGIERON, DEBE APLICARSE SUPLETORIAMENTE EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.** A falta de disposición expresa en el artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal, que es el precepto que regula el trámite y substanciación del juicio de nulidad que se haga valer ante la Suprema Corte por las entidades federativas, cuando se resuelva en un recurso de inconformidad que infringieron un convenio de coordinación fiscal, debe acudir al Código Fiscal de la Federación, por ser el ordenamiento legal aplicable supletoriamente, según se desprende del artículo 11-A de la propia ley, que remite expresamente para la tramitación del recurso de inconformidad a las disposiciones que para el recurso de revocación establece dicho Código, debiendo entenderse que la intención del legislador fue la de remitir también supletoriamente al citado ordenamiento para el trámite del contencioso de nulidad ante esta Corte, más aún si se toma en cuenta que este último precepto, en su parte final, señala que la resolución que recaiga al recurso de inconformidad podrá ser impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación por los particulares que resulten afectados; razón por la cual si en los términos del artículo 197, de ese cuerpo de leyes los juicios de nulidad se registrarán por las disposiciones del Título VI relativo "del procedimiento contencioso administrativo", resulta lógico concluir que respecto del diverso juicio de nulidad que se haga valer por las entidades federativas ante la Corte Suprema, en lo no previsto por el artículo 12 citado, también resulta aplicable supletoriamente."<sup>159</sup>

En este sentido, si la actual Corté ha definido que los juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal son diversos a la controversia constitucional, luego entonces para la sustanciación de los juicios sobre cumplimiento se debería de tomar el título VI del Código Fiscal de la Federación referente al juicio contencioso administrativo, como se sostuvo en la tesis citada, dado que los mismos versan sobre cuestiones de legalidad.

Es pertinente señalar que la resolución que recae al recurso de inconformidad señalado por la Ley de Coordinación Fiscal, en el cual determina la devolución de una cantidad conforme a las reglas del Código Fiscal, con cargo a las participaciones federales, o bien, otorga validez a un acto de la Administración Pública Local, puede ser impugnado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o bien ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por tanto, es pertinente analizar la naturaleza del recurso de inconformidad establecido en el artículo 11-A de la Ley de Coordinación Fiscal, al respecto encontramos que los recursos administrativos son una actividad de control correctivo que se promueve a instancia de parte interesada contra un acto administrativo.<sup>160</sup>

En este sentido, podemos advertir que el recurso administrativo de inconformidad es un medio de defensa del particular ante un acto ilegal en la aplicación de los convenios de coordinación fiscal.

Ahora bien, los recursos administrativos se dividen en dos grupos los cuales pueden ser:

<sup>159</sup> Varios 275/91, Gobernador Constitucional del Estado de Sonora y otras autoridades, 21 de octubre de 1992, Unanimidad de veinte votos, Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ethel Lizette del C. Rodríguez Arcovedo.

<sup>160</sup> *Cfr., ESCOLAR, Héctor, Tratado Teórico práctico de los Recursos Administrativos, Argentina, Depalma, 1973, p. 217.*

“Los que conoce y resuelve la autoridad emisora de los actos impugnados (recurso de revocación, según Código Fiscal de la Federación; o recurso de reconsideración, conforme lo determinan algunas leyes administrativas especiales)

Los que conocen y resuelven una instancia administrativa diversa a la que dictó el acto reclamado, y que puede ser una autoridad jerárquicamente superior o un órgano administrativo determinado al efecto conforme al reglamento interior correspondiente ... del órgano administrativo emisor del acto.”<sup>161</sup>

Así, el recurso de inconformidad previsto en el artículo 11-A de la Ley de Coordinación Fiscal, es de los que se tramita ante la autoridad diversa que emitió el acto administrativo que se considere ilegal, lo anterior conforme al Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria en virtud que el órgano encargado de resolverlo es la Administración Local Jurídica, por tanto es de señalar que un órgano administrativo determinado resuelve el recurso planteado por el contribuyente en contra de las autoridades en Materia de Coordinación Fiscal, que en este caso pueden ser los órganos fiscales de las Entidades Federativas, el Distrito Federal, los Municipios o la Federación, dado que por virtud de convenio y del artículo 14 de la Ley de Coordinación Fiscal se consideran autoridades fiscales Federales y en virtud de la fracción I del artículo 11-A, son terceros interesados en el recurso de inconformidad.

Por otra parte si dentro de los requisitos esenciales de los recursos administrativos encontramos que los mismos deben de encontrarse en un ordenamiento legal, que exista un acto administrativo previo, que exista una autoridad administrativa que tramite y resuelva el recurso, que el acto administrativo afecte el interés del recurrente así como que exista una obligación de la autoridad de dictar una resolución en cuanto al fondo,<sup>162</sup> el recurso de inconformidad señalado en la Ley de Coordinación Fiscal cumple con los referidos requisitos.

Toda vez que se encuentra establecido en el artículo 11-A de la Ley de Coordinación Fiscal, existe un acto administrativo previo (el cual puede ser de las autoridades Fiscales, Municipales, Estatales o del Distrito Federal), además existe el órgano competente que por disposición reglamentaria resuelve el recurso, como lo es el administrador local jurídico, por último hay la obligación por ley, de dictar una resolución en un término de un mes a partir de recibir el dictamen técnico de la Junta de Coordinación Fiscal.

---

<sup>161</sup> SANCHÉZ PICHARDO, Alberto, *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa*, 5ª Ed., Porrúa, México, 2004, p. 121.

<sup>162</sup> *Ibidem*, pp. 122-130.

Ahora bien, si el acto administrativo realizado por las autoridades estatales o municipales viola el convenio de coordinación fiscal, y dicho acto es revisado por un órgano administrativo del Servicio de Administración Tributaria concluyendo revocar dicho acto, consideramos que debería ser competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dado que es la autoridad competente para resolver sobre la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos en la vía jurisdiccional.

Lo anterior es así en virtud de que el control de legalidad de los actos administrativos que se han excedido en su cause legal, nuestro sistema jurídico contempla fundamentalmente tres medios de impugnación, que son el recurso administrativo, el juicio de nulidad y el amparo.

Ahora bien, el recurso y el juicio de nulidad son actos que el propio poder ejecutivo revisa, uno de manera oficioso o a instancia y la segunda de manera contenciosa.

Lo anterior si se parte de que el "...acto administrativo es una declaración concreta y unilateral de la voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa"<sup>163</sup>, o bien, como lo señala el Maestro Serra Rojas es una declaración unilateral, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutiva que emana de la administración pública y crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.<sup>164</sup>

En este orden de ideas la resolución al recurso de inconformidad debe ser recurridas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya sea cuando la resolución cause perjuicio al particular, o bien a las autoridades administrativas de las Entidades Federativas, Distrito Federal o Municipios, en virtud de que son sometidas a la Jurisdicción de la Ley de Coordinación Fiscal, en cuanto al recurso de inconformidad porque quien lo resuelve es un órgano del Servicio de Administración Tributaria.

Ahora bien, el control de legalidad de un acto administrativo en nuestro sistema jurídico es para el particular por medio de los recurso administrativo, el juicio de nulidad y el Amparo, pero también lo es que para las autoridades fiscales federales (en el caso de la coordinación fiscal autoridades fiscales Federales –artículo 14 de la Ley de Coordinación Fiscal- los Municipios, Estados y Distrito Federal) nuestro sistema jurídico establece un control de legalidad de sus actos cuando las resoluciones administrativas le sean desfavorables, como en el caso de que en el recurso de inconformidad, a las

---

<sup>163</sup> MARIA DIEZ, Manuel, *El acto Administrativo*, Editorial Tipografía Editorial Argentina, Argentina, 1956, p. 74.

<sup>164</sup> Cfr., SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Porrúa, México, 1974, p. 25.

Entidades Federativas, Distrito Federal o Municipios, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Administración Local Jurídica les revoquen su acto, en este supuesto el Código Fiscal de la Federación otorga competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para que modifiquen una resolución administrativa de carácter individual favorable a un particular, dicha pretensión puede ser iniciada por autoridades fiscales.

En este caso sería la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de el órgano encargado, la Secretaría de Finanzas de los Estados, la Tesorería del Distrito Federal o en su caso el Tesorero Municipal quienes promoverían ya que se verían afectadas en sus participaciones; en virtud de la naturaleza del juicio, consideramos que debe ser competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante juicio de lesividad en una primera instancia y no de la Corte conociendo de cuestiones de legalidad.

Lo anterior es así, en virtud de que el juicio de lesividad es un “proceso administrativo especial, entablado por la propia Administración en demanda de que se anule un acto administrativo que declaró derechos a favor de un particular pero que es además de ilegal, lesivo a los intereses de la Administración.”<sup>165</sup>

De los antecedentes históricos que realiza el Dr. Gustavo Esquivel en su libro “El Juicio de Lesividad y otros estudios”, encontramos que el primer antecedente se remonta a la ley de justicia fiscal y administrativa de 1936, en la que en su artículo 14 fracción II, señala que:

“Artículo 14. Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación conocerán de los juicios que se inicien:  
II. Por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que sea nulificada una decisión administrativa favorable a un particular.”<sup>166</sup>

La cual se vio derogada por la entrada en vigor del Código Fiscal de la Federación de 1938, que reglamentaba las disposiciones referentes al contencioso administrativo y por tanto lo referente al juicio de lesividad, en su artículo 160 que señala:

“Artículo 160. Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación conocerán de los juicios que se inicien:  
II. Por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que sea nulificada una decisión administrativa favorable a un particular.”<sup>167</sup>

<sup>165</sup> DROMI, José Roberto, *Instituciones de Derecho Administrativo*, Argentina, Desalma y Hnos., 1973, pp. 559 a 561, citado por Esquivel Vázquez, Gustavo, en su libro *El Juicio de Lesividad y otros Estudios*, Porrúa, México, 2002, p. 67.

<sup>166</sup> Legislación comparada de Justicia Administrativa, compilación y nota por Alfonso Nava Negrete. Obra conmemorativa del Quincuagésimo Aniversario de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, México. 1987, p. 63.

<sup>167</sup> *Ibidem*, pp. 166 y 167.

Sin embargo, en el Código Fiscal de 1967 y en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en su artículo 23, se estableció lo siguiente:

“Artículo 94. Las resoluciones favorables a los particulares no podrán ser revocadas o nulificadas por las autoridades administrativas. Cuando dichas resoluciones deban ser nulificadas, será necesario promover juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.”

“Artículo 23. Las Salas del Tribunal conocerán de los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las previstas en el artículo anterior como de la competencia del Tribunal.”

De lo anterior se observa que con la modificación se amplía el juicio de lesividad a las autoridades administrativas y no sólo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además la resolución que se impugne deberá ser de la competencia del Tribunal Fiscal, en tal virtud “las autoridades administrativas no sólo se encontraban en aptitud de impugnar adicionalmente las resoluciones favorables emitidas a un particular, sino también las resoluciones favorables recaídas en un recurso administrativo.”<sup>168</sup>

Con el Código Fiscal de la Federación de 1983, que actualmente se encuentra vigente el juicio de lesividad se regula en el artículo 36 que señala:

“Artículo 36. 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.”

Por su parte la Ley orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de 1996, disponía:

“Artículo 11. El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación.

(...)

El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.”

“Artículo 31. Cuando la demandada sea una autoridad que promueva la nulidad de una resolución administrativa favorable a un particular, será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción se encuentre la sede de dicha autoridad.”

Sin embargo, derivado de la reforma en 2001 a la Ley Orgánica, se cambió de denominación al Tribunal por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el último párrafo del artículo 11

---

<sup>168</sup> ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo, *El Juicio de Lesividad y otros Estudios*, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 64.

se cambio al antepenúltimo y se asignó competencia a la Sala Regional que tenga jurisdicción en el domicilio del particular, en lo referente al juicio de lesividad.

En tal sentido el último párrafo del artículo 11-A de la Ley de Coordinación Fiscal, debe de otorgarle la competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando se trate de una resolución en el recurso de inconformidad y ésta sea adversa a la Entidad Federativa, dado que se trata de verificar el cumplimiento o no de los convenios o de las disposiciones del SNCF, es decir cuestiones de legalidad y no de constitucionalidad, como lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Aunado a lo anterior, encontramos que dentro de los convenios de colaboración administrativa se han establecido facultades fiscales federales a las autoridades fiscales de los Estados, por tanto si son consideradas como autoridades fiscales y aplican en su caso las disposiciones del Código Fiscal de la Federación, deberían tener la facultad de iniciar juicio de lesividad en contra de una resolución favorable al particular dictada en el recurso de inconformidad que señala el artículo 11-A de la Ley de Coordinación Fiscal, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Dado que la revisión efectuada a un acto administrativo derivado de un convenio o de la Ley de Coordinación Fiscal, por parte de la Administración Local Jurídica del Sistema de Administración Tributaria en un recurso de inconformidad, en la que se resuelve que dicho acto ésta sujeto al control de legalidad, y si dicho acto administrativo fuese ilegal beneficiando al particular, en perjuicio de la Entidad Federativa, del Distrito Federal o el Municipio, se actualizaría el interés jurídico de éstas para activar el juicio de lesividad seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Se sustenta lo anterior en razón de que las resoluciones administrativas recaídas a un recurso administrativo pueden ser impugnadas mediante juicio de lesividad por la autoridad, como lo interpreto la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el siguiente precedente:

**“RESOLUCIONES FAVORABLES AL PARTICULAR.- NO PROCEDE SU MODIFICACIÓN A TRAVÉS DE LA ACLARACIÓN OFICIOSA DE LA AUTORIDAD.-** Las autoridades administrativas no pueden revocar las resoluciones favorables a un particular, sino a través del juicio seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Por lo anterior, si con motivo de la interposición de un recurso de revocación, las resoluciones en sus puntos resolutivos es favorable a los intereses del recurrente en contradicción a su parte considerativa, con ello se crea un derecho a

favor del particular, por lo que se hace menester la interposición del juicio de lesividad para modificar la incongruencia o error en que hubiese incurrido la autoridad."<sup>169</sup>

En tal sentido, consideramos que la resolución recaída al recurso de inconformidad previsto en la ley de coordinación, en el que versen cuestiones de legalidad y no de constitucionalidad, deberá ser recurrida por las autoridades fiscales Federales, mediante juicio de lesividad seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

#### **2.3.4. AFECTACIÓN DE PARTICIPACIONES POR OBLIGACIONES CONTRAÍDAS POR LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, EL DISTRITO FEDERAL Y LOS MUNICIPIOS.**

Ahora bien, en lo referente a otra forma de disminución de participaciones, encontramos a las que derivan de garantías otorgadas por las Entidades Federativas o Municipios, esto es, los artículos 9 y 46 de la Ley de Coordinación Fiscal señalan que las participaciones que correspondan a las Entidades Federativas y a los Municipios son inembargables, gravables, afectables a fines específicos, ni están sujetas a retenciones.

Como se señaló en apartados anteriores, no todas las participaciones federales están sujetas a dicha restricción, dada la naturaleza de las mismas, por tanto interpretando el artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal, las participaciones derivadas del capítulo V, denominado Fondos de Aportaciones Federales, si están sujetos a la señalada restricción consistente en la imposibilidad de que dichos fondos puedan ser ofrecidos como garantía por parte de las Entidades Federativas o los Municipios.

Pero en cuanto a los fondos diversos del capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, como son las participaciones del Fondo General Participable, el Fondo de Participación Municipal, el Fondo Participable por la recaudación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios IESPS, éstas se sujetan a lo establecido por el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual señala que dichas participaciones derivadas de los fondos mencionados puedan ser otorgadas como garantía, permitiendo así que dichas participaciones puedan ser ofrecidas como garantía para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades Federativas y los Municipios.

Lo anterior derivado de la reforma de 1995 a la Ley de Coordinación Fiscal en la que la tendencia fue otorgar mayores potestades y atribuciones a los Estados y Municipios, así como

<sup>169</sup> Recurso de apelación No. 100 (A)-II- 586-96-11901-95- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 29 de abril de 1997, por mayoría de 4 votos a favor y 1 en contra.-Magistrado Ponente: Ma. Guadalupe Aguirre Soria, Secretario Dr. Gustavo Esquivel Vázquez .

modernizar los métodos y procedimientos otorgándoles mayores responsabilidades, una de ellas fue la reforma al artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal en lo referente a la materia de deuda pública.<sup>170</sup>

En esta tesitura encontramos que las participaciones que pueden ser ofrecidas para garantizar obligaciones contraídas por las Entidades Federativas y los Municipios son las señaladas en los capítulos I y II de la Ley de Coordinación Fiscal, siempre y cuando esta obligación sea autorizada por la legislatura local y se inscriba en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de las Entidades y Municipios.

Los requisitos que la Ley de Coordinación Fiscal y el Reglamento del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal prevé para que se garanticen participaciones, son principalmente la autorización del Congreso Local y la inscripción en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, por otra parte, las personas con las que se contraiga dicha obligación serán la Federación, instituciones de crédito que operen en territorio nacional, personas físicas y morales de nacionalidad mexicana, dicha restricción tiene sentido dado los antecedentes históricos de deudas contraídas con gobiernos extranjeros o empresas extranjeras.

Ahora, por lo que hace a los municipios, éstos podrán afectar sus participaciones cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado, salvo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considere que el Municipio cuenta con los suficientes recursos para responder a su compromiso.

La Ley de Coordinación Fiscal en el tercer párrafo del artículo 9 señala que las entidades Federativas deberán contar con un registro de obligaciones y empréstitos, en los cuales se establecerán los registros de las deudas contraídas, y que darán a conocer en forma periódica, último requisito que debe cumplirse para otorgar en garantía participaciones Federales.

Cuando la Entidad Federativa cuente con obligaciones pendientes con la Federación, ésta podrá realizar la compensación con sus participaciones e incentivos, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas.

En este supuesto podemos encontrar la compensación de oficio por parte de la Federación a las Entidades Federativas y a los Municipios, dado que si bien señala que se hará de conformidad con las partes, también lo es que la ley lo autoriza en el artículo 24 del Código Fiscal de la Federación, en este sentido se está dando autorización para que la Federación afecte participaciones, dado que las mismas son susceptibles de afectación.

---

<sup>170</sup> *Cfr.*, URIBÉ GÓMEZ José y SANTANA LOZA Salvador, *Nuevas Potestades y Atribuciones a los Municipios en Materia de Deuda Pública, Otorgadas por el Artículo 9 Reformado de la Ley de Coordinación Fiscal*, Revista Hacienda Municipal, INDETEC, No. 54, marzo de 1996, pp. 20 a 24.

Por lo que consideramos que en cuanto a participaciones federales, la figura de la compensación como forma de extinguir una obligación por parte de la Entidad Federativa, Distrito Federal y Municipios, traería como consecuencia que no se fije claramente la obligación a cargo, es decir, que la autoridad Federal pudiera afectar las participaciones Federales sin que hubiese un reconocimiento o más aún, un conocimiento del incumplimiento de la obligación, ya que la Ley autoriza la compensación, lo que traería un conflicto entre las partes al afectarse participaciones, dicho conflicto sería porque al no verificarse quién incumplió con la obligación, se ejecutaría la garantía con cargo a la participaciones federales.

Por ello es pertinente señalar que la compensación como figura para extinguir obligaciones aplicables a las participaciones, debe reglamentarse adecuadamente en la Ley de Coordinación Fiscal.

En este orden de ideas se ha planteado como requisito indispensable para afectar participaciones federales por garantía, que las mismas se encuentren en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de las Entidades Federativas y que sea aprobado por su legislatura local.

Es por ello que el Reglamento del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, es el marco normativo que regula el registro de obligaciones.

Así, el 07 de Julio de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento del Artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, “el cual sustituyó al decreto relativo al registro de compromisos que adquieran las Entidades Federativas con garantía de sus participaciones en ingresos federales.”<sup>171</sup> Ahora bien, el reglamento del artículo 9 de la Ley de coordinación fiscal regula el tipo de obligaciones que serán inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de las Entidades Federativas, las cuales son obligaciones directas y contingentes para inversión pública productiva.

Sin embargo, a partir de la reforma del 15 de octubre de 2001 se emite un nuevo reglamento del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, en el que se establece que el registro de obligaciones tiene un mero efecto declarativo, lo que visto a la luz del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal no es así porque el referido artículo señala como requisito para otorgar como garantía las participaciones que se autorice por la legislatura y que se inscriba ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, por tanto no es el registro un mero instrumento declarativo sino que es un requisito esencial para la constitución de la garantía, aunque si

---

<sup>171</sup> MORA BELTRAN Jorge A. op. cit., p. 136.

bien es cierto hay registros estatales de deuda, el referido artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal se refiere al registro que lleve la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cabe señalar que el reglamento expedido en 2001 ya no limita a que las obligaciones contraídas de forma directa y contingente sean para inversiones públicas productivas, dejando abierta la posibilidad de que la deuda sea contratada para diversos fines.

Es pertinente mencionar que las obligaciones contingentes son aquellas que asume solidaria o subsidiariamente las Entidades Federativas por sus municipios, o bien órganos descentralizados y empresas públicas locales, así como aquellas que asumen los propios municipios con sus organismos descentralizados y empresas públicas. En contrasentido, las obligaciones directas son las que las propia Entidades Federativas, Municipio o Distrito Federal asumen.

Para que se garanticen participaciones y éstas sean inscritas en el Registro de Obligaciones, se deben solicitar bajo protesta de decir verdad que:

- Las obligaciones deberán de pagarse en México y en moneda nacional.
- Las obligaciones deberán ser contraídas con la Federación, instituciones de crédito que operen en territorio nacional y personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.
- El título de crédito en el que conste la obligación debe de indicar que sólo podrá ser negociado dentro del territorio nacional, con entidades o personas de nacionalidad mexicana.
- Autorización previa de la obligación contraída, por parte de la legislación del Estado.
- Que las participaciones sean suficientes para garantizar el pago total de las obligaciones contraídas dentro del plazo concertado, por los Estados y Municipios, lo que será supervisado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Que se acredite la publicación en el diario de circulación local y en uno de circulación nacional de la información fiscal y financiera que se considere relevante.
- Que la entidad solicitante se encuentre al corriente de los empréstitos que haya contratado.
- Se debe acompañar el instrumento jurídico en el que conste la obligación, así como un ejemplar de la certificación de que la obligación materia de la solicitud se encuentra Inscrita en el Registro Único de obligaciones y Empréstitos de la entidad solicitante.

Resulta pertinente resaltar que cuando se habla de registro único se hace referencia al registro que llevan las entidades federativas, dado que el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal no habla de un registro único, incluso en el artículo 1 del reglamento define como registro al Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, de la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público, que es al que se refiere el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, lo anterior en virtud de que el artículo 3, párrafo segundo del reglamento del artículo 9 de la Ley de coordinación Fiscal, establece que el registro único que lleven las entidades Federativas es independiente al registro definido en el artículo 1.

Por lo que el artículo 6 en la última parte de la fracción II del reglamento del artículo 9, que remite a una certificación del registro único al que se refiere el artículo 9 de la ley, es impreciso porque el artículo 9 de la ley se refiere al registro, definido en el reglamento como el Registro de obligaciones y Empréstitos de entidades Federativas y Municipios, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por otra parte, las participaciones Municipales que sean insuficientes para cubrir la obligación, se harán sólo si la Entidad Federativa otorga garantía solidaria, pero no se podrá garantizar con participaciones municipales de otro municipio o de las Entidades Federativas.

La Secretaría de Hacienda podrá requerir información a las Entidades Federativas o Municipios, o bien solicitar las aclaraciones que estime necesarias.

Una vez integrada la documentación y cubiertos los requisitos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público resolverá sobre la procedencia o no del registro, notificando a las partes interesadas el acuerdo respectivo.

Es importante destacar que una vez cumplido con los requisitos y con la documentación e informes solicitados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no se establece un plazo para que ésta resuelva la inscripción, lo que deja en un estado de incertidumbre a las Entidades Federativas o Municipios, por lo que se propone que se señale el término que marca el artículo 37 del Código Fiscal de las Federación de tres meses y en caso de no tener respuesta, se actualice la positiva ficta, es decir, que se tenga por registrada la obligación, lo anterior para no dilatar el avance de los proyectos de las Entidades Federativas y Municipios.

Posteriormente se pedirá la declaratoria del Registro de Obligaciones ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en virtud de haberse verificado la positiva ficta, sin que esto interrumpa el proyecto.

Una vez establecido el Registro de Obligaciones, éste no podrá variarse, sino por medio del mismo procedimiento realizado para su inscripción.

Los derechos que otorga el registro de la obligación a las Entidades Federativas y a los Municipios, son que puedan llevarse a cabo formas de financiamiento para la consecución de los proyectos de inversión pública productiva y lograr así un mayor ingreso y por ende beneficios a la

población, por lo que la inscripción en el registro no es meramente declarativa, dado que el propio artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal señala al registro de obligaciones y empréstitos de Entidades y Municipios como el que lleva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual es un requisito para que se otorguen como garantía las participaciones federales.

Es pertinente señalar que la inscripción del registro es constitutivo del derecho a otorgar como garantía las participaciones federales y en consecuencia al crédito para financiamiento de inversiones públicas.

En este sentido, el nuevo reglamento que entró en vigor en 2001 derogó al emitido el 7 de julio de 1982 y a su modificación en 2000, ésta último en su artículo 11, señalaba el derecho del acreditante en caso de incumplimiento de la obligación para que se cubriera su crédito con cargo a las participaciones federales.

Esto es, el artículo 11 del Reglamento del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de registro de obligaciones y empréstitos de entidades federativas y municipios otorgaba el derecho a que sus créditos en caso de incumplimiento, se cubran con cargo a las participaciones afectadas, deduciendo su importe de las que correspondan a aquellas en los ingresos federales.

En este punto, llama la atención dado que no se señala, de parte de quién es el incumplimiento o imputable a cuál de las partes, ya que si se incumplía de todos modos se afectan las participaciones y no hay procedimiento para dirimir quién incumplió con la obligación, por lo que se centra la litis en la ejecución de una garantía en materia de participaciones federales.

Ahora bien, el segundo párrafo del artículo 11 del Reglamento del Artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal vigente hasta 2001, señala un procedimiento para la ejecución de la garantía por parte del acreditante, en el que el acreedor debe presentar su solicitud de pago ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, comunicándolo simultáneamente a la Entidad Federativa o Municipio. La Secretaría deberá confirmar la mora existente y, en su caso efectuar el pago respectivo con cargo a las participaciones afectadas, informándolo a dicha Entidad Federativa o Municipio.

En este punto si bien es cierto que se sigue un procedimiento, no se establecen plazos o términos, al igual que los requisitos que debe contener la solicitud del acreditante y ante qué órgano de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se debe presentar la solicitud de pago, así como quién resolverá, la procedencia de la afectación de participaciones por el incumplimiento de la obligación garantizada con participaciones federales.

Uno de los antecedentes más reciente sobre conflictos derivados del otorgamiento de garantía a las participaciones federales lo encontramos en el juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal 2/2001, promovido por el Estado de Sinaloa en contra de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el que se planteó la ilegalidad de la resolución pronunciada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la cual autoriza a la Tesorería de la Federación hacer efectivo el descuento en las participaciones, en virtud de que fueron otorgadas como garantías para la consecución de obra pública consistente en la realización de viviendas por parte del Fideicomiso Público Fondo Nacional de Habitación Popular, en la que se incumplió con la obligación y se hizo efectiva la garantía.

En esta tesis consideramos que la competencia para resolver sobre la ejecución de una garantía, como en el caso lo es la afectación de participaciones federales, es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en primera instancia, en razón de que se ventilan cuestiones de legalidad y no de constitucionalidad o de invasión de facultades para que sean resueltas conforme al procedimiento establecido por la ley reglamentaria de las fracciones II y III del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como juicios especiales sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal.

Además, en el artículo 11, fracción IX de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, encontramos la competencia para resolver sobre el requerimiento de pago de garantía a favor de la Federación, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados, en tal sentido se adicionaría dicha fracción para que se estableciera que: "...así como la afectación de participaciones federales cuando se otorguen en garantía."

Lo anterior derivado de la naturaleza jurídica de la controversia, que en este caso no es de naturaleza constitucional sino de legalidad, lo anterior es así ya que no se invadieron competencias tributarias, ni hay un conflicto entre poderes, solamente se trata de dirimir si procede o no la ejecución de una garantía verificando el incumplimiento de la obligación a que se ciñeron las partes, en este caso las Entidades Federativas, el Distrito Federal o los Municipios, con las personas que otorgaron el financiamiento, instituciones de crédito, fideicomisos o personas físicas y morales de nacionalidad mexicana, derivado de un contrato.

Ahora, sí se verifica la naturaleza fiscal y administrativa, dado que al afectarse participaciones y éstas al ser ingresos que tienen derecho a percibir las Entidades Federativas, el Distrito Federal y los Municipios, actualizan el supuesto fiscal además que los derechos y obligaciones a que se sujetan las partes derivan primordialmente de un contrato, por tanto consideramos que si se suscitara controversia

en la ejecución de un garantía en la que estuviera inmersa un parte de la participación a los Estados, Distrito Federal y Municipios, esta debería ser resulta por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por ser una cuestión de legalidad y no de Constitucionalidad o de invasión de competencias fiscales.

Sin embargo, al derogarse el reglamento del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal de 1982, se derogó el procedimiento del artículo 11 del citado reglamento que permitía ejercer el derecho de crédito por parte del acreditante, pero de acuerdo al artículo tercero transitorio del reglamento vigente a partir del 15 de octubre de 2001, las obligaciones inscritas en el registro de obligaciones y empréstitos de Entidades Federativas y Municipios con anterioridad a la entrada en vigor del reglamento de 2001, continuarán regulándose por las disposiciones del reglamento del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal de 1982, lo que permite la aplicación del reglamento de 1982 cuando se hayan garantizado participaciones a partir de 1982 hasta septiembre de 2001.

## CAPITULO III

### JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

#### 3.1. Antecedentes Históricos del Juicio Contencioso Administrativo en México.

##### 3.1.1 Evolución Histórica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Uno de los aspectos fundamentales en la vida jurídica de un país es el nacimiento y fortalecimiento de las instituciones, de las cuales deriva el reconocimiento de la sociedad como un Estado de Derecho, entendiendo éste como un Estado de leyes, es decir, un Estado de legalidad. El Estado de Derecho es en donde la población vive bajo normas previamente establecidas. El Estado de Derecho es respeto a las garantías individuales; es dar cumplimiento a la ley; es igualdad ante la ley y que nadie esté por encima de la ley, ni la autoridad ni los particulares, así como que se respete la división de poderes.<sup>172</sup>

A este respecto se sostiene que un Estado de Derecho es aquél que se sustenta sobre la base de la ley y el respeto a la misma, que da origen a sus instituciones que procuran su aplicación y cumplimiento, es por ello que los particulares ante la administración pública deben de contar con instituciones que permitan el debido cumplimiento y aplicación de la ley, para estar en posibilidad de fortalecer el Estado de Derecho.

La idea de la creación de instituciones que procuren una sana relación entre la administración pública y los gobernados, se forjó con el tiempo y sólo éste podrá robustecerla, dado los innumerables y variados conflictos que se suscitan entre los particulares y la Administración Pública Federal, y por qué no mencionarlo, entre los propios gobiernos locales y federales.

Al respecto encontramos, a una institución que por sesenta y nueve años ha procurado dirimir las controversias entre la administración pública federal y los particulares, fortaleciendo en gran medida el Estado de Derecho, como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa regulado a partir de la Ley de Justicia Fiscal de 1936.

---

<sup>172</sup> *Cfr.*, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995 – 2000, México, p. 21.

Ahora bien, no es del todo correcto el apuntar que el contencioso administrativo en México surge con la Ley de Justicia Fiscal, es importante señalar que el origen de esta figura radica primordialmente en su competencia tributaria, es decir, surge de la oposición entre autoridades y los particulares, con relación a las contribuciones; en este sentido las contribuciones surgen desde que aparecen las primeras organizaciones sociales.

Es por ello que sobre los antecedentes del Derecho Fiscal, principalmente del contencioso administrativo de nuestro país, encontramos en el libro “La Justicia Tributaria en México” de González Rodríguez Alfonso, que uno de los primeros indicios de la justicia fiscal lo constituye el testamento de la reina Isabel La Católica, en el cual la soberana española pedía que se desagrarara a los desamparados de las colonias.<sup>173</sup>

En el siglo XVI el Consejo Real Supremo de Indias empieza a ejercer funciones Administrativas y Judiciales, en donde tratándose de asuntos administrativos el Consejo era un tribunal de plena jurisdicción, por lo que no tenía que consultar al rey; la Sala de Justicia de dicho Consejo, desempeñaba funciones atrayentes actuando como tribunal de primera instancia y de apelación de las resoluciones definitivas de las audiencias de Indias.<sup>174</sup>

En 1591 se establecieron Juzgados Generales de Indias, quienes se encargaban de dirimir controversias de primera instancia y la Audiencia Real de Indias, los cuales fungían como tribunales de apelación; así en la época de la colonia destacó: la cédula de Felipe II del 18 de febrero de 1567, que otorgaba a los oficiales reales la jurisdicción en estudio. Posteriormente con la real ordenanza para el establecimiento e instrucción de los intendentes del ejército y provincias de la Nueva España del 4 de diciembre de 1786, se concedía la potestad jurisdiccional a los propios intendentes, creándose la Junta Superior de Hacienda que fungía como tribunal de apelación en los asuntos contenciosos-fiscales, actuando los intendentes como primera instancia en los litigios relativos a la renta del tabaco, alcoholes, pólvora y todos los asuntos en que estuviere interesado el real erario.<sup>175</sup>

Después de la independencia, el Congreso Constituyente estableció la organización de un tribunal de revisión de cuentas y arreglos de la jurisdicción económica y contenciosa, por ello la ley del 20 de enero de 1837 estableció que los jueces de Hacienda tenían el ejercicio de la jurisdicción

---

<sup>173</sup> Cfr., GONZALO RODRIGUEZ Alfonso, op. cit., pp. 185-186.

<sup>174</sup> Cfr., CORTINA G. QUIJANO, Aurora, *La Naturaleza Jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa, Especialización en Materia Fiscal, Módulo VI, Primera Parte, Editado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, p. 40.

<sup>175</sup> *Ibidem*, p. 41.

contenciosa y se instauró la figura del interés fiscal; la Ley del 20 de noviembre de 1838 estableció el juicio sumario y verbal que resolverían los jueces de paz o alcaldes y jueces de hacienda o letras.<sup>176</sup>

El 25 de mayo de 1853 se expidió la ley para el arreglo de lo contencioso administrativo cuyo proyecto fue formulado por Don Teodosio Lares, compuesta de 14 artículos que establecían las cuestiones administrativas y la creación de una sección dentro del consejo de Estado (5 abogados nombrados por el Presidente de la República). Asimismo, se creó un reglamento de esta ley que regulaba el trámite que se le daría a la demanda; sin embargo, esta ley fue considerada inconstitucional.<sup>177</sup>

El 20 de septiembre de 1853 se expidió la Ley Orgánica de los tribunales y juzgados de hacienda, la que suprimió los juzgados de distrito y los tribunales de cuenta, estableciendo juzgados especiales de hacienda.<sup>178</sup>

Con la creación de la Constitución de 1857, la atribución para conocer el contencioso administrativo pasó a manos del poder judicial, cuyo procedimiento fue establecido en la ley de la renta federal del timbre del 25 de abril de 1893 con un capítulo especial para impugnar multas, y la ley de contribuciones directas de 12 de mayo de 1896.

El 10 de febrero de 1927, con la ley de la Tesorería de la Federación se estableció un juicio de oposición del que conocía el juzgado de distrito de la jurisdicción del opositor.

El 27 de agosto de 1936 se promulga la Ley de Justicia Fiscal por la que se creó el Tribunal Fiscal de la Federación, organismo autónomo para emitir resoluciones en representación del Ejecutivo, pero independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dicho tribunal se instauró en un principio para conocer sólo asuntos sobre materia tributaria; sin embargo, por diversas reformas se ha ido ampliando su competencia, agregando poco a poco otras controversias de carácter administrativo.

El 31 de diciembre de 1938 se aprobó el Código Fiscal de la Federación que abrogó a la ley anterior.

El 1º de abril de 1967 se derogó el Código Fiscal de la Federación existente formulándose uno nuevo, a partir del cual sólo se reordenó el anterior y conjuntamente con el ordenamiento legal antes mencionado, se promulgó el 24 de diciembre de 1966 la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

---

<sup>176</sup> Cfr., GONZALO RODRIGUEZ Alfonso, op. cit. p. 188.

<sup>177</sup> Cfr., TEODOSIO LARES, *Lecciones de Derecho Administrativo dadas en el Ateneo México*, Imprenta Ignacio Cumplido, p. 1852, citado por GONZALO RODRIGUEZ Alfonso, op. cit. 201.

<sup>178</sup> *Ibidem* pp. 189-191.

Sin embargo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa fue atacado en su origen por ser en ese entonces considerado inconstitucional, motivo por el cual se realizaron diversas reformas constitucionales entre las que mencionamos la efectuada en 1946, en la que se adicionó la fracción I del artículo 104 constitucional, con un párrafo segundo el cual creó la figura de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las sentencias de los tribunales administrativos autónomos.

La adición se realizó en los siguientes términos:

Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer...

(...)

En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos contra las sentencias de segunda instancia, contra las de tribunales administrativos, creados por leyes federales, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Aunado a la anterior reforma en 1967, se modificó el mismo artículo en la misma fracción para establecer que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es un ente autónomo con facultad para dirimir controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, la modificación del artículo 104 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de octubre, quedando de la siguiente manera:

“Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su fundamento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.”

Sin embargo, fue hasta el 29 de julio de 1987 (Diario Oficial de la Federación de 10 de agosto del mismo año) que se agregó la fracción XXIX-H al artículo 73 de nuestra Carta Magna, mediante la cual se otorgan facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes que constituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía, con atribuciones para dictar sus resoluciones y establecer normas que regulen su estructura, funcionamiento y procedimiento, quedando de la siguiente manera:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se

susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.”

En ese mismo decreto se adicionó el artículo 104 fracción I-B, en el que señala que corresponde a los tribunales de la federación, conocer de los recursos que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales contenciosos-administrativos a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de la Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes.

De esta forma el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene hoy en día un sustento constitucional, aunado a que otra de las razones para su subsistencia es que los Magistrados son en gran medida especialistas en la materia fiscal y administrativa, por tanto que tengan un conocimiento profundo de la administración, lo cual no ocurre por lo regular con jueces comunes que están acostumbrados a fallar con una legislación escrita muy completa que no existe para la administración.<sup>179</sup>

Ahora bien, la última reforma que atañe al Tribunal Fiscal de la Federación, fue la realizada a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de diciembre de 2000, y al Código Fiscal de la Federación en la que se cambió la denominación de este ente jurisdiccional, para quedar como Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

### 3.1.2 EL CONSEJO DE ESTADO FRANCÉS.

El contencioso administrativo como tal “tiene su origen en Francia con la creación de la Teoría de la División de Poderes de Montesquieu, entendiéndose como litigio administrativo tramitado ante órganos de la administración (poder ejecutivo)”<sup>180</sup>, es por ello que en aquel tiempo se le denominó jurisdicción contencioso-administrativo; en razón que la administración pública era juez de sus propios actos. Lo anterior en razón de que ni el poder judicial ni el poder legislativo debían intervenir en los actos del poder ejecutivo, lo que se determinó por el siguiente argumento “las administraciones de departamentos de distrito no podrán ser perturbadas, en el ejercicio de sus funciones administrativas,

<sup>179</sup> Cfr., KAYE Dionisio J., *Breviario de Procedimientos Fiscales de Defensa*, 2ª Ed., IISEF, México, 1984, p. 23.

<sup>180</sup> FIORINI, Bartolomé A., *¿Qué es el Contencioso?*, Editorial Abeledo-Perrot, Argentina, 1997, p. 66.

por ningún acto del poder judicial, puesto que el poder a quien se encargaba la función de impartición de justicia es al poder judicial.”<sup>181</sup>

Sin embargo, en el siglo XIII en Francia surge el Consejo de Estado de Francia, un órgano de consulta del monarca en el que no intervenían los demás poderes, esto derivado del Edicto de San Germán de 1661, en el que Luis XIV prohibió a los parlamentos intervenir en las funciones administrativas. Posteriormente la ley del 24 de agosto de 1790 señaló lo siguiente: Artículo 13. Las funciones judiciales son distintas y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas, los jueces no podrán, bajo pena de felonía perturbar de cualquier manera que sea, las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores a causa de sus funciones.<sup>182</sup>

En el régimen napoleónico, el sistema implantado de codificación permitió que en la constitución del 15 de diciembre de 1799, basándose principalmente como ya se señaló en el concepto rígido de división de poderes, se reagrupara el Consejo de Estado y fue que la Constitución Napoleónica del 22 de frimario año VII (15 de Diciembre del año 1799) señaló lo siguiente: Artículo 52. Bajo la dirección de los cónsules un consejo de estado, que estará encargado de redactar los proyectos de ley y los reglamentos de la administración pública, y de resolver las dificultades que pueden surgir en materia administrativa.<sup>183</sup>

En esta tesitura, la doctrina del contencioso administrativo en Francia influyó en la mayoría de los países que adecuándolo a sus principios la adoptaron; como en el caso de México que en 1853, en los regímenes de Santa Ana y Maximiliano, el Jurista Teodosio Lares transpoló dicha institución a la ley del contencioso administrativo en la que planteaba un tipo de “justicia retenida, es decir, los jueces dependen de la administración pública, a diferencia del Consejo de Estado que en 1872 se volvió un órgano de justicia delegada, esto es, los jueces son autónomos e independientes de la administración,<sup>184</sup> pero la ley de Teodosio Lares tuvo una vida efímera, en virtud de que no fue aceptada por el poder judicial en México. Lo anterior en razón de que el poder administrativo no podía juzgar casos litigiosos, como se desprende del voto del Ignacio Vallarte, en el amparo promovido por el señor Álvarez Rul y Miranda Iturbe:

**“VOTO DE IGNACIO VALLARTA EN EL AMPARO PROMOVIDO POR LOS SEÑORES  
ÁLVAREZ RUL Y MIRANDA ITURBE, ANTE EL JUEZ PRIMERO DE DISTRITO, EN LA**

<sup>181</sup> *Ibidem*, p. 67.

<sup>182</sup> *Cfr.*, CORTINA G. QUIJANO, *Aurora*, op. cit., p. 47.

<sup>183</sup> *Ibidem*, p. 48.

<sup>184</sup> BIELSA, Rafael, *Sobre lo Contencioso Administrativo*, 3ª Ed., Librería y Editorial Castellví S.A., Argentina, 1964, XXXIX.

**CIUDAD DE MÉXICO CONTRA ACTOS DEL AYUNTAMIENTO DE LA CIUDAD DE MÉXICO QUE DECLARARON CADUCA LA CONCESIÓN QUE DICHAS PERSONAS TENÍAN PARA ESTABLECER UN FERROCARRIL URBANO. EL JUEZ DE DISTRITO CONCEDIÓ EL AMPARO Y EL ASUNTO PASÓ A LA CORTE PARA SU REVISIÓN ¿Puede la autoridad Administrativa según la constitución hacer tales declaraciones? "...No puede el poder Administrativo de la Republica, juzgar, fallar litigios porque el artículo 50 de esta Ley, prohíbe que ese poder y el judicial se reúnan en una persona o corporación y los artículos 97 y 28 lejos de permitir que el poder judicial juzgue aún sobre sus propios contratos, encomienda expresamente al judicial la facultad de conocer de las controversias sobre cumplimiento y aplicación de las leyes federales y de aquellas en que la Federación fuere parte..., es imposible entre nosotros aceptar lo Contencioso Administrativo, sostener como constitucional la facultad de que la administración goza en otras naciones de fallar asuntos litigiosos. Cualesquiera razón que se invoque a favor de la Institución Contenciosa Administrativa no es posible dudar que ella está reprobada por la Ley fundamental..."<sup>185</sup>**

El sistema contencioso administrativo francés es también conocido como el sistema continental europeo, el cual difiere medularmente del sistema inglés, transportado a Norteamérica el cual otorga jurisdicción al poder judicial para controlar los actos de la administración pública, como lo sostiene el voto de Ignacio Vallarta.

Por lo que el juicio contencioso administrativo puede plantearse ante distintos órganos jurisdiccionales y en diversas formas, dando pauta a los dos sistemas que existen; el angloamericano o judicial y el francés o administrativo. El primero, con su propia interpretación de la teoría de división de poderes deja el control de legalidad de todo acto, incluyendo los administrativos, en manos del poder judicial, toda vez que considera que la función jurisdiccional corresponde a ese ente de gobierno, dado que en caso contrario estaríamos en presencia de una duplicidad de funciones.

En el sistema administrativo como ya se mencionó la solución de los conflictos administrativos estaba a cargo de un órgano (Consejo de Estado francés) perteneciente al poder Ejecutivo, el cual en principio sólo instruía el proceso, dictando la resolución definitiva el soberano monarca (justicia retenida), lo que cambió al otorgársele facultades al Consejo de Estado para dictar la resolución de la controversia (justicia delegada).

Debido a la construcción de la doctrina de la justicia administrativa francesa, se distinguen dos formas de contencioso administrativo, aunque en sí son cuatro los recursos contenciosos administrativos en la doctrina francesa, los cuales son: interpretación, represión, anulación y plena jurisdicción, para efectos del presente trabajo se explicarán los dos últimos.

1. El Contencioso administrativo de anulación, contencioso objetivo o de ilegitimidad. En este caso, el fallo versa sobre la afectación de un interés legítimo, persiguiendo el restablecimiento de la

---

<sup>185</sup> IGNACIO VALLARTA, Votos. Imprenta de Francisco Díaz de León, 1879, Tomo I, pp. 376 a 379.

legalidad violada, se alega la violación a una ley; no existen medios para que los jueces hagan cumplir sus fallos; los efectos de éstos se producen en contra de autoridades que no fueron señaladas como partes.

En este sistema lo que se pretende es corroborar si el acto administrativo contraviene el orden jurídico, declarando el juzgador la nulidad del acto o bien reconociendo su validez. Las causales de nulidad pueden ser:

- a) Incompetencia del órgano administrativo que emitió el acto.
- b) Inobservancia de las formas o procedimientos señalados por la norma.
- c) Violación a la ley, por no haberse aplicado la debida.
- d) Emisión del acto por motivos ajenos al fin de las atribuciones administrativas concedidas al emisor (desvío de poder).

2. El Contencioso administrativo de plena jurisdicción o contencioso subjetivo. En éste, el fallo versa sobre derechos públicos subjetivos, no requiriendo de causas de anulación; existen instrumentos indispensables para que el juzgador ejecute sus resoluciones (las haga cumplir), cuyos efectos se producen entre las partes (autoridades señaladas como responsables y el particular) indicando en qué forma se debe cumplimentar la sentencia.<sup>186</sup>

Aquí la litis se centra en la valoración y reconocimiento de una situación legal que es reclamada, lo que se satisface cuando se dicta el fallo condenatorio, ordenando a la autoridad que cumpla con la prestación de determinados servicios o a desarrollar determinada conducta, es decir, se declara la nulidad del acto y se modifica o sustituye por otro.

De lo anterior podemos advertir que nuestro Código Fiscal de la Federación en el artículo 239 recoge dichos lineamientos al otorgarle a las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa los mismos efectos, en consecuencia es de concluirse que el Consejo de Estado francés es la base teórica e histórica del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

### **3.1.3. PERSPECTIVA DE LA JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

Como se ha señalado, un Estado de Derecho se sustenta en una organización política basada en un sistema jurídico que precisa un control, en este sentido las manifestaciones de los órganos de Estado

---

<sup>186</sup> Cfr., ARGANARÁS J. Manuel, *Tratado de lo Contencioso Administrativo*, Tipografía Editorial Argentina, Argentina, 1955, p. 403-405.

se realizan por medio de actos administrativos los cuales deben ceñirse a la ley y a los ordenamientos legales básicos como lo es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual proporciona herramientas necesarias para que los órganos de Estado no se sobrepasen en sus funciones. Cada poder (legislativo, judicial y ejecutivo), debe limitar su autoridad a las disposiciones legales; sin embargo, esto no siempre acontece y es cuando se buscan formas para mantener el orden por medio de controles legales.

La administración pública, tanto federal y local como órganos políticos, también se desvían del camino jurídico ya sea por aplicación inexacta de la ley, por su indebida interpretación o por arbitrariedad, motivan a la federación y a las entidades federativas para crear medios de defensa que estén a disposición de los administrados y con lo cual se puede alcanzar la justicia y legalidad adecuada que todos anhelamos. Es así como se genera una relación jurídica entre la federación, las entidades federativas y sus ciudadanos, en la que existen derechos y obligaciones, además de otro tipo de relaciones a nivel federal, que derivaban derechos y obligaciones por virtud de la voluntad autónoma y soberana de sus miembros, como lo son los convenios de adhesión y coordinación en materia fiscal.

En este orden las ideas de la justicia administrativa y tributaria surgen de las relaciones que en esta materia se dan entre la federación, las entidades federativas y los gobernados, manifestándose como una función pública tendiente a "... servicios de los que no puede prescindir una sociedad, como la justicia, la defensa de la nación, la política, los transportes, la actividad educativa y económica del Estado, el crédito público y otros."<sup>187</sup>

Pero para llevar a cabo dicha función en beneficio de la sociedad, se requiere de recursos, los cuales pueden provenir de las contribuciones de los gobernados, pero las Entidades Federativas también requieren de dichos recursos provenientes de esa fuente (contribuciones), la cual la obtienen vía participaciones federales o bien contribuciones locales.

En este tenor dichas relaciones de particulares con el Estado, y de éste con las Entidades Federativas se pueden garantizar a través de la ley, por ello la norma jurídica debe de actuar a manera de indicativo y de freno, es decir, por una parte debe de indicar cuales son las facultades y atribuciones recaudadoras, cuales son las obligaciones correlativas, cuales son los derechos correlativos, así como los medios y procedimientos para ejercerlos.<sup>188</sup> En este sentido los convenios suscritos entre las Entidades Federativas y la Federación, derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, señalan

---

<sup>187</sup> SERRA ROJAS, Andrés, op. cit., p. 78.

<sup>188</sup> Cfr., ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, op. cit., p. 5.

las fuentes tributarias que la Constitución no delimitó a cada una de las partes, así como lo derechos y obligaciones correlativos para ejercer facultades de fiscalización, por lo cual podemos señalar que los convenios al ser un acuerdo de voluntades entres entes soberanos tienen el carácter de norma que debe ser cumplida.

Por ello la justicia administrativa versa en el cumplimiento de la función pública con arreglo a la ley o bien a los convenios suscritos entre la Federación y las Entidades Federativas.

Ahora bien, si la materia tributaria forma parte de la administración, también lo es que por el contenido de ésta última ha sido necesario separar el área tributaria, también llamada fiscal, para efectos de la función específica del Estado como recaudador. Pero esto en la actualidad no ha impedido que en cuanto a impartición de justicia las dos ramas se encuentren vinculadas por el órgano encargado de ello, ya que la función tributaria está integrada por actos que realizan órganos administrativos.

“La justicia administrativa se encuentra formada por todas aquellas herramientas protectoras, administrativas y jurisdiccionales creadas para lograr la extinción de actos administrativos contrarios a derecho, así como el resarcimiento de los daños o perjuicios que causa el Estado con motivo del ejercicio de sus funciones,”<sup>189</sup> es decir, se refiere a un órgano de control para la actividad de los entes de carácter administrativo.

Dentro del marco de esa justicia administrativa, los instrumentos que la conforman son distintas clases de procedimientos; uno de ellos es el juicio contencioso administrativo seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual implica un litigio, un conflicto de intereses, en esencia, entre los particulares y la administración.

Pero si hablamos de justicia administrativa, ésta debe versar dentro de todos los ámbitos de la administración pública, así como también como de los diversos participantes que no sólo se circunscribe a los particulares y el Estado, sino también a la relación entre federación, las entidades federativas y municipios en lo relacionado a sus participaciones federales, derechos y obligaciones derivadas de sus relaciones administrativas, sujetas a convenios de adhesión y coordinación fiscal.

Así, la justicia administrativa debe de prever el medio de solución de esa controversia y el órgano encargado para ello mediante un proceso que en general dé solución a las controversias, en donde participan el juzgador, las partes y en su caso, un tercero, aplicándose una norma jurídica o bien las disposiciones de los convenios suscritos por las partes a raíz de la integración del Sistema Nacional

---

<sup>189</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, 6ª Ed., Porrúa, México, 2000, p. 14.

de Coordinación Fiscal, por lo que consideramos que el contencioso administrativo es el proceso que permite garantizar el cumplimiento de la ley que regula los vínculos económicos y administrativos no sólo entre los particulares y el Estado, sino también entre la federación y las entidades federativas, y así lograr una función pública adecuada, esto en una primera instancia, dado que el contencioso administrativo es considerado como el procedimiento por el cual se resuelve el conflicto jurídico que crea el acto de la autoridad administrativa al vulnerar derechos subjetivos o agravar intereses legítimos de algún particular o de otra autoridad autárquica, por haber infringido aquélla, de algún modo la norma legal que regula su autoridad y a la vez protege tales derechos o intereses.<sup>190</sup>

En tal virtud, al ser el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con una organización y atribuciones legales, el cual conoce del juicio contencioso administrativo, que es un proceso que se sigue ante el tribunal u organismo jurisdiccional situado dentro del poder ejecutivo o del judicial, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la administración pública,<sup>191</sup> podría conocer de los juicios que se suscitan entre la administración pública federal y local cuando éstas versen sobre cuestiones de legalidad.

Con base en lo anterior y a raíz de la evolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, consideramos importante que asuma una función de control de la administración pública, no sólo en el ámbito tributario, sino también con más amplitud en el administrativo.

### **3.2. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

En este apartado se desarrolla el proceso contencioso administrativo y las reglas que hay que seguir para utilizar este medio de impugnación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Como todo proceso se puede dividir al contencioso administrativo en dos etapas: la instrucción y la etapa resolutoria.

La primera está integrada por tres fases: postulatoria (presentación de la demanda), probatoria (ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas) y preclusiva (en la que se formulan alegatos).

---

<sup>190</sup> Cfr., ARGÑARÁZ Manuel J, op. cit. p. 13.

<sup>191</sup> Cfr., FIX ZAMUDIO, Héctor, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 10ª Ed., Porrúa, México, 1997, p. 185.

Emilio Margáin Manautou y otros tratadistas, nos señalan que toda resolución que se pretenda impugnar en juicio de nulidad debe caracterizarse por: ser definitiva (que no acepta recurso administrativo alguno, excepto que sea optativo); que lesione un interés, cause un agravio o perjuicio (debe ser perjudicial para la persona a quien se dirige ese acto); ser personal y concreta (debe actualizarse el supuesto de una resolución general y abstracta); que conste por escrito, excepción hecha de la derivada de una negativa ficta (para acreditar su existencia) y que sea nueva.

De esta forma el juicio contencioso administrativo puede dar inicio tanto a instancia de los particulares como de la autoridad administrativa federal en contra de actos administrativos que se consideren violatorios de la ley, siendo necesario que esos actos sean definitivos, que consten por escrito, que causen agravio personal y directo, y que no sean emitidos en cumplimiento directo de una sentencia o resolución de algún recurso administrativo.

### **3.2.1 ORGANIZACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

Es importante señalar que el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa para su funcionamiento como órgano jurisdiccional, está integrado por Salas Regionales y una Sala Superior, división que hace posible determinar la competencia del tribunal por territorio, cuantía y materia.

La Sala Superior se encuentra formada por 11 Magistrados, los cuales funcionan en Pleno (compuesto por ese mismo número de Magistrados), o bien en Secciones (cada sección se integra por 5 Magistrados). Por lo que hace a las Salas Regionales, éstas se conforman por tres Magistrados cada una y por tres secretarios de acuerdos por cada magistrado; el número de Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que hay en el territorio nacional depende de las necesidades de los contribuyentes y administrados, así como del grado de descentralización que ha alcanzado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que en donde se localizan oficinas de dicha Secretaría, existe la posibilidad de encontrar una Sala Regional. Actualmente hay veintiún Salas Regionales en el País, establecidas de la siguiente manera:

- |                                  |                                |
|----------------------------------|--------------------------------|
| 1.- Sala Regional Noroeste I     | 12.- Sala Regional Oriente I   |
| 2.- Sala Regional Noroeste II    | 13.- Sala Regional Oriente II  |
| 3.- Sala Regional Noroeste III   | 14.- Sala Regional Golfo       |
| 4.- Sala Regional Norte Centro I | 15.- Sala Regional Golfo Norte |

- |                                      |                                      |
|--------------------------------------|--------------------------------------|
| 5.- Sala Regional Norte Centro II    | 16.- Sala Regional Pacífico          |
| 6.- Sala Regional Noreste            | 17.- Sala Regional del Sureste       |
| 7.- Salas Regionales Occidente       | 18.- Sala Regional Peninsular        |
| 8.- Sala Regional Centro I           | 19.- Sala Regional del Caribe        |
| 9.- Sala Regional Centro II          | 20.- Sala Regional Chiapas-Tabasco   |
| 10.- Sala Regional Centro III        | 21.- Salas Regionales Metropolitanas |
| 11.- Salas Regionales Hidalgo-México |                                      |

En este sentido es importante señalar el crecimiento que se está dando en nuestro país del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como del contencioso administrativo.

### **3.2.2 COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**

La procedencia del juicio contencioso administrativo se desprende, como se mencionó, de acuerdo con la competencia, material, territorial y por cuantía del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual se encuentra estipulada en el Código Fiscal de la Federación, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tratados internacionales y leyes especiales.

A este respecto, la competencia por materia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es la siguiente:

**FISCAL.** Se encuentra en las fracciones I, II y IV del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, concerniente a las resoluciones dictadas por autoridades y organismos fiscales, mediante las cuales: se determine, fije o se den las bases para liquidar una obligación fiscal; se niegue la devolución de un ingreso percibido por el Estado en forma indebida o que la misma sea procedente o en su defecto causen agravio fiscal.

**MULTAS ADMINISTRATIVAS.** La competencia para conocer de multas Administrativas la encontramos en la fracción III del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. (L.O.T.F.J.F.A)

**PENSIONES.** Éstas se verifican en las fracciones V y VI, artículo 11 de la ley Orgánica del Tribunal, consistentes en actos que: nieguen o reduzcan las pensiones o prestaciones sociales que se concedan a favor de los miembros de las fuerzas armadas, sus familiares o derechohabientes; y los que

se emitan en materia de pensiones civiles con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

**CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA.** Artículo 11, Fracción VII de la (L.O.T.F.J.F.A), la cual señala que el mismo conocerá de los actos que versen sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas en los que participe la administración pública federal centralizada.

**RESPONSABILIDADES.** Esta materia está contemplada en el artículo 11, fracciones VIII, X y XII de la citada ley, las que encierran las responsabilidades de servidores públicos y los particulares involucrados en dichas responsabilidades del Gobierno en sus tres niveles, la indemnización de aquellos o las sanciones administrativas que se les imputen.

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.** Contemplada en la fracción XIII, artículo 11 de la (L.O.T.F.J.F.A), consistente en las resoluciones definitivas cuyo origen sea un procedimiento administrativo conforme a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

**FIANZAS.** Toda vez que el artículo 11, fracción IX de la ley en referencia, estipula que serán de la competencia del tribunal las resoluciones definitivas que requieran el pago de garantías a favor del gobierno en sus tres niveles, federal, local y municipal.

**RESOLUCIONES DE RECURSOS.** Las que resuelvan, medios de impugnación hechos valer ante autoridades administrativas y que se fijan en las distintas leyes; los recursos más socorridos son los de revocación y el de inconformidad (artículo 11, fracción XIV de la L.O.T.F.J.F.A.).

**COMPETENCIA ESPECIAL DE LA SALA SUPERIOR.** Ésta se circunscribe en principio a las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior fracción XI, del artículo 11 de la L.O.T.F.J.F.A. quedando exceptuadas las que hagan alusión a las cuotas compensatorias, así como en los casos en que por primera vez se va a decidir sobre un caso para el que no hay interpretación directa sobre una determinada ley, o para fijar jurisprudencia.

La Sala Superior conoce además de las resoluciones fundadas en un tratado internacional para evitar la doble tributación o se plantee violación a éstos.

**OTRAS.** La fracción XV del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, plantea la competencia residual, porque como hemos señalado, la competencia del tribunal contencioso administrativo poco a poco ha ido en aumento, por lo que se da pauta a que se integren otras materias, principalmente administrativas, como la señalada en la Ley de Coordinación Fiscal.

Con relación a la competencia por cuantía, encontramos que el artículo 239-A, fracción I, inciso a) del Código Fiscal de la Federación, señala que es competencia de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los asuntos que revisten características especiales, en el caso los asuntos cuya cuantía exceda tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución que se impugne.

**“VALOR DEL NEGOCIO.- SU INTERPRETACIÓN.** Conforme al artículo 239 bis, fracción I del Código Fiscal de la Federación, la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, podrá determinar si resuelve los juicios que por sus características especiales así lo amerite, para ello deberá efectuar una apreciación del caso concreto, buscando alcanzar los fines para los cuales fue establecida esta norma que contiene esa facultad a su favor; y atender al concepto de “Valor del negocio”, entendiéndose por esto, el importe del crédito fiscal que dio origen a la controversia, independientemente de que el mismo se encuentre impugnado o no, ya que si se atiende al concepto “cuantía de crédito” se estaría interpretando en forma limitativa la disposición legal, lo que es incorrecto, toda vez que no son los fines para los cuales el legislador estableció esta facultad.”<sup>192</sup>

De esta forma se ha establecido que la cuantía para determinar la competencia de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se base en el valor del negocio, concepto que es más amplio para determinar la importancia del asunto y no a la cuantía del crédito, el cual limitaría la facultad de la Sala Superior para conocer de juicios importantes pero de cuantía menor.

Ahora bien, en lo referente a la competencia por territorio, las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerán de los asuntos por razón de territorio, respecto del lugar donde se encuentre la sede de la autoridad demandada, si fueran varias las autoridades demandadas en la sede de la que dictó la resolución impugnada; en el caso de que el demandado sea un particular, la competencia se atenderá en razón del domicilio o en su caso el domicilio fiscal, en este sentido la competencia por razón de territorio se determina básicamente por el domicilio de la autoridad demandada, lo anterior encuentra sustento en lo establecido por los artículos 207 del Código Fiscal de la Federación y 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como por la jurisprudencia emitida por el Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, vista en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo X, Diciembre de 1992, página 341.

**“NULIDAD, DEMANDA DE. PRESENTADA ANTE SALA INCOMPETENTE, INEXISTENCIA DE LA EXTEMPORANEIDAD.** El artículo 207 del Código Fiscal de la

<sup>192</sup> Juicio Atrayente No.47/90/3226/90.-Resuelto en la sesión del 10 de julio de 1991, por mayoría de 6 votos y 1 en contra, respecto al Considerando Primero.- Magistrado Ponente: Jorge A. García Cáceres.- Secretario: Lic. Adalberto G. Salgado Borrego

Federación señala que la demanda se presentará por escrito directamente ante la Sala regional en cuya circunscripción radica la autoridad que emitió la resolución impugnada; pero dicha disposición no significa que obligue al particular a presentar la demanda necesariamente en esos términos, ya que el texto contiene sólo una indicación y no un mandato, al no contener la expresión "deberá"; sin que se desprenda que en caso de no hacerlo así se actualice la causal de sobreseimiento de acuerdo a lo previsto por el artículo 203, fracción II, en relación con el 202, fracción IV y 207, primer y segundo párrafo del mencionado código tributario. Ahora bien, de conformidad con lo indicado por los numerales 217 y 218 del mismo cuerpo legal, cuando ante una de las Salas regionales se promueva juicio de nulidad del cual deba conocer otra Sala por razón de territorio, la primera se declarará incompetente turnando la demanda respectiva a la que en su concepto lo sea. Por consiguiente, no puede considerarse extemporánea la presentación de la demanda de nulidad presentada ante una Sala incompetente, si posteriormente ésta misma consideró que la competencia se surtía a favor de otra en razón de territorio, quien se avocó al conocimiento del negocio dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, precisamente por haberse presentado en tiempo la demanda de nulidad, además porque la tramitación de la misma ante la autoridad correspondiente, deriva de una declaratoria de incompetencia, cabe agregar que el plazo para la presentación de la demanda se interrumpe cuando se presenta ante cualquier Sala fiscal, toda vez que el Código Fiscal de la Federación consigna como fecha de presentación la del sello de recibido, independientemente de cual sea la Sala ante la cual se presentó el escrito."<sup>193</sup>

Derivado de lo anterior las Salas Regionales conocerán de los juicios que se susciten en relación con el domicilio de la autoridad que emitió el acto.

Por lo que corresponde a la substanciación del juicio contencioso administrativo seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, este se sustanciará por lo estipulado en el Código Fiscal de la Federación y a falta de disposición expresa se aplicará el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre y cuando no contravenga las disposiciones del Código Fiscal.

En este sentido el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha sustentado lo siguiente:

**“CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.- LIMITES DE SU APLICACION SUPLETORIA.-** La aplicación supletoria de tal ordenamiento tiene sus limitaciones, porque como lo ha expresado esta Sala Superior en diversos casos, ese Código es aplicable a falta de norma expresa tratándose de los procedimientos administrativos que se tramiten ante las autoridades federales salvo que la Ley especial disponga expresamente lo contrario; sin embargo, tal supletoriedad debe respetar determinados principios y lineamientos, como son, entre otros, el que no se introduzcan figuras jurídicas que la Ley especial no contempla; que no se desnaturalice o contravenga la finalidad de las normas del ordenamiento legal respecto del cual pretende aplicarse supletoriamente; o bien cuando tal aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal tal como lo dispone el artículo 5º del Código Fiscal de la Federación.”<sup>194</sup>

<sup>193</sup> Amparo en revisión 79/91. "Inmobiliaria Gatre", S.A. de C.V. 1 de abril de 1992, Unanimidad de votos, Ponente: Juan Miguel García Salazar. Secretario: Ángel Torres Zamarrón.

<sup>194</sup> Tesis III-TASS-872, Revista del Tribunal Año II, No. 16, Abril 1989, p. 27.

### 3.3 EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

#### 3.3.1 IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

El propio Código Fiscal de la Federación, prevé un capítulo destinado a regular las hipótesis en las que no procede el juicio de nulidad, es decir, los casos que impiden que pueda proveerse o continuar la tramitación del juicio contencioso administrativo, los cuales están regulados de una manera precisa en el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación que señala lo siguiente:

1.- Que se trate de una resolución no definitiva (fracción V, VI, VII y VIII).

Sobre este respecto se ha emitido la siguiente tesis de jurisprudencia.

**“SOBRESEIMIENTO. NO PROCEDE SI SE ENCUENTRA PENDIENTE UNA INSTANCIA QUE NO SEA RECURSO PREVISTO EN LA LEY.-** No se surten las hipótesis previstas del artículo 190 fracción IV del Código Fiscal de la Federación, si se desestima un sobreseimiento planteado sobre la base de que sobre la multa cuya nulidad se pretende, está pendiente de resolverse una promoción de inconformidad hecha valer por el interesado ante la autoridad, si tal instancia no constituye recurso ni medio de impugnación, por no encontrarse previsto en la ley de la materia y en consecuencia, la resolución tiene el carácter de definitiva.”<sup>195</sup>

En este sentido la resolución definitiva impugnada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la constituye toda aquella resolución que no sea optativa y que no prevea un recurso previo.

2.- El acto que se pretenda impugnar, no lesiona un interés, ni causa perjuicio ni agravio (fracción I).

En este sentido, se ha definido como interés jurídico por parte del Poder Judicial de la Federación, para efectos de demandar la nulidad de una resolución de carácter administrativo establecido en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal la siguiente:

**“NULIDAD, JUICIO DE. INTERES JURIDICO.** La procedencia del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se ve constreñida al requisito de que la resolución impugnada afecte los intereses jurídicos del demandante, lo que significa que la procedencia de dicho juicio dependerá, entre otras cosas, de que el actor sufra una lesión en su esfera jurídica causada por la resolución cuya nulidad demanda. Ahora bien, la afectación al interés jurídico se actualiza, si en la resolución impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación no se declara la subsistencia total del acto sino se le atribuyen determinados efectos, siendo precisamente tal consideración que se ve reflejada en los puntos resolutivos de la misma, la que trasciende en la esfera

<sup>195</sup> Tesis II-TASS-403, Segunda Época, Instancia Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, R.T.F.F., Año II, No. 7, Agosto 1979, p. 234.

jurídica de la actora, ocasionándole un perjuicio directo y actual. En efecto, quien a través del recurso ordinario de defensa acude ante la autoridad administrativa competente a demandar la insubsistencia total del acto y en su lugar obtiene una resolución que, aunque deja sin efectos el acto combatido le imprime determinados fines o efectos, tendrá interés jurídico para impugnarla en el juicio contencioso administrativo, porque es precisamente tal cuestión, es decir, la forma en que se resolvió dicho recurso que el actor considera violatoria de las leyes aplicables (artículo 22 del Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social), lo que le ocasiona un perjuicio directo y actual al demandante y la que constituirá la litis del juicio de nulidad, no debiendo la Sala responsable prejuzgar para decretar el desechamiento de la demanda, porque con ello se deja al actor en estado de indefensión al no existir recurso o medio ordinario de defensa a través del cual pueda ser reparable el perjuicio resentido.”<sup>196</sup>

En tal virtud el interés jurídico en el juicio contencioso administrativo, se traduce como la afectación a la esfera jurídica del gobernado, por parte de un acto de la autoridad administrativa el cual es violatorio de las disposiciones legales que la regulan.

3.- Que sea un acto general y abstracto, sin haber sido aplicada concretamente al promovente (frac. IX).

4.- Que el acto no conste por escrito o no se haya configurado la negativa ficta (frac. XI).

5.- No es una resolución nueva o sea un acto consentido (Frac. IV y III).

Esto es la causal de improcedencia y se actualiza en virtud de que el acto que se impugna se encuentre relacionado con otro, el cual se encuentre pendiente de resolución o bien, cuando no se haya impugnado por parte del contribuyente o siendo impugnado se haya declarado su validez, por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como se establece en las siguientes tesis de jurisprudencia:

**“COSA JUZGADA.-** Existe cosa juzgada, sólo cuando hay un pronunciamiento expreso por este Tribunal; de tal manera, que si en un primer juicio el actor no argumentó que la orden de visita domiciliaria fuera genérica y obtuvo la nulidad para determinados efectos, que no involucró el estudio de ese vicio, no se puede decir que existe cosa juzgada respecto de tal argumento; en consecuencia, válidamente se puede plantear en el segundo juicio, que la orden de visita resulta genérica.”<sup>197</sup>

**“JUICIO DE NULIDAD, CASO EN QUE NO SE ACTUALIZAN LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DEL, PREVISTAS EN LAS FRACCIONES III Y VIII DEL ARTICULO 202 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.** Si la resolución impugnada en el diverso y anterior juicio de nulidad a que se refiere la autoridad demandada en su contestación de la demanda de nulidad, no es, estrictamente, la misma que se impugnó en el juicio fiscal del que emana la sentencia de sobreseimiento que constituye el acto reclamado, es evidente que en el caso concreto no se está en

<sup>196</sup> Tesis I.3o.A. J/15, emitida por el Tercer Tribunal Colegido en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IV, Septiembre de 1996, p. 517.

<sup>197</sup> Tesis V-TA-2aS-14, Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal, R.T.F.J.F.A., Quinta Época, Año I, No. 12, Diciembre 2001, p. 202.

presencia de la misma resolución impugnada, razón por la cual no se actualizan las causales de improcedencia previstas en las fracciones III y VIII del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación.”<sup>198</sup>

**“JUICIO DE NULIDAD.- ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE ACTOS CONSENTIDOS.-** El juicio de nulidad es improcedente y, por tanto, debe sobreseerse cuando se intenta en contra de actos consentidos tácitamente por no haberse promovido en su contra, oportunamente, el medio legal procedente, como sucede cuando con base en un requerimiento de pago se impugna la determinación del crédito que pretende hacerse efectivo, si queda acreditado en autos que la resolución determinante del crédito fue notificada, así como que el actor al presentar la demanda ya conocía dicha resolución y notificación y, no obstante ello, no combatió la primera en juicio de nulidad, ni la segunda a través del recurso de nulidad de notificaciones.”<sup>199</sup>

6.- Se trata de un asunto que no es competencia del Tribunal (II).

7.- No se hacen valer agravios (frac. X).

8.- Cuando pueda impugnarse el acto conforme al artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior (frac. XII).

9.- Resoluciones dictadas por autoridad administrativa cuyo objetivo sea el cumplimiento de decisiones que tengan como origen un mecanismo alternativo de solución de controversias estipulado por artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior (frac. XIII).

10.- Cuando esa improcedencia derive del propio Código o de leyes especiales que regulen la materia fiscal (frac. XIV).

11.- La resolución fue dictada en un recurso de revocación o juicio de nulidad y se inició un procedimiento previsto en los tratados para evitar la doble tributación (frac. XV).

12.- Finalmente, que se trate de resoluciones dictadas por autoridades extranjeras.

Por otro lado en el capítulo II del título VI del Código Fiscal de la Federación, artículo 203 se señala cinco causas por las cuales el Magistrado o en su caso la Sala podrá decretar el sobreseimiento del juicio, dichos supuestos son:

1.- Por desistimiento del demandante, ya sea expreso o tácito.

2.- La aparición o cuando sobrevengan algunas de las hipótesis que generan la improcedencia del proceso contencioso administrativo.

3.- La muerte anticipada del demandante, siempre que este acontecimiento deje sin materia la litis o bien que su pretensión sea intransmisible.

<sup>198</sup> Amparo directo 296/89, Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Tomo III, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1989, p. 426.

<sup>199</sup> Tesis III-TASS-144, Tercera Época, Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, R.T.F.F., Año I, No. 3, Marzo 1988, p. 28.

4.- La autoridad deja sin efectos el acto impugnado.

5.- Cuando se presente algún supuesto considerado por la ley que no permita que se dicte la resolución de fondo.

El propio artículo 203 del Código Fiscal de la Federación, estipula que el sobreseimiento del juicio puede ser total o parcial, lo cual depende de las resoluciones que se impugnen o el número de actores que provoquen la actuación del juzgador.

La Sala o la Sección pueden decretar el sobreseimiento cuando la causal es notoria, en ocasiones esto no es así; sin embargo, las autoridades al recibir la demanda para su conocimiento, se percatan de que procede el sobreseimiento del proceso, el cual hacen valer cuando produce la contestación a la demanda o en su caso, la contestación a la ampliación de la misma. Esto provoca que la Sala, si lo estima pertinente, emita la resolución dejando sin materia el juicio o bien hasta el momento en que se dicte la sentencia; lo primero que los Magistrados deberán estudiar y resolver es lo relativo a los argumentos que se hayan hecho referentes al sobreseimiento, al estudiar dichos argumentos y considerar fundados los mismos se sobreseerá el juicio sin que se haya estudiado el fondo del asunto.

**“SOBRESEIMIENTO.- AL DICTARSE UNA SENTENCIA DE ESTA NATURALEZA NO SE RESUELVE EL FONDO DEL ASUNTO.-** Si bien es verdad que mediante una sentencia de sobreseimiento se da por concluido el juicio, también es cierto que en este supuesto no se resuelve el fondo del asunto, razón por la cual la Sala del conocimiento no analiza ni resuelve los conceptos de agravio expresados por la demandante para acreditar la nulidad de la resolución impugnada, ni los argumentos externados por la demandada para desvirtuarlos. En consecuencia, no se puede afirmar válidamente que, al dictar una sentencia de sobreseimiento, la Sala omitió aplicar una tesis jurisprudencial o que la aplicó indebidamente, si ésta se refiere al fondo de la litis, que no fue objeto de estudio y resolución.”<sup>200</sup>

Ahora bien, el sobreseimiento puede decretarse sin que se haya cerrado la instrucción, esto es sin que sea una cuestión que deba de resolverse en la sentencia, cuando dicha causal se actualice de manera incontrovertible, como por ejemplo que se haya dejado sin efectos el acto impugnado.

---

<sup>200</sup> Tesis III-TASS-1289, Tercera Época, Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, R.T.F.F. Año II, No. 22, Octubre 1989, p. 40.

### 3.3.2 PARTES EN EL JUICIO.

En el juicio contencioso administrativo seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son parte, el demandante o actor, los demandados y el tercero, de esta forma encontramos que por una parte debe existir una pretensión (querer subordinar el interés ajeno al propio o bien, querer una conducta especial de una persona ajena) y por otra, una resistencia (no querer subordinar el interés propio al interés ajeno).

Es por ello que en el proceso contencioso administrativo participan el actor o demandante (quien pretende) y el demandado (quien se resiste), este último está representado por las autoridades administrativas o fiscales.

No obstante lo anterior, existen otras personas (terceros) que tienen un derecho incompatible con la pretensión o bien son coadyuvantes de las autoridades demandadas cuyo interés se concretiza en que se declare la legalidad de la resolución impugnada, se modifique o anule aquella que resulta favorable para el particular.

De conformidad con el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, son partes en el juicio de nulidad:

El demandante, comúnmente conocido como actor, en este caso, es el particular contribuyente, aunque en caso excepcional como en el juicio de lesividad artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, es la autoridad administrativa.

En relación con el actor, es pertinente mencionar que dicha calidad la deberá acreditar en el juicio, en virtud de que no podrá ser representado por un gestor, toda vez que el Código Fiscal de la Federación en su artículo 200 prohíbe la gestión de negocios, debiendo comprobar, quien promueva a nombre de otro.

La personalidad con que se ostente el actor debe acreditarse a más tardar el día de la presentación de la demanda, por medio de escritura pública en la que conste la personalidad con la que se ostenta, carta poder firmada ante dos testigos, cuyas firmas serán reconocidas ante notario público o ante los Secretarios del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, también cuando haya sido reconocida por las autoridades demandadas en el procedimiento.

En el supuesto de que la resolución impugnada afecte intereses jurídicos de dos o más personas, quienes promueven el juicio deberán designar a un representante común y si no lo hiciera, el Magistrado Instructor lo hará por ellos.

Por su parte, los demandados en el juicio contencioso administrativo seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son: la autoridad que dictó la resolución impugnada, el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa (juicio de lesividad), así como el titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procurador General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada.

A este respecto es autoridad demandada, la autoridad que firma la resolución impugnada, dado que es a ella a quien se le atribuye su emisión independientemente que en el rubro se señalen diversas autoridades, lo anterior se sustenta en la siguiente tesis de jurisprudencia:

**“AUTORIDAD EMISORA DE LA RESOLUCION IMPUGNADA.- ES AQUELLA QUE LA FIRMA Y NO LAS QUE SE CITAN AL RUBRO O EN EL TEXTO DE LA RESOLUCION.-** A la autoridad que suscribe la resolución impugnada se le atribuye su emisión, y por tanto, tendrá el carácter de autoridad demandada, no así las demás autoridades que suelen citarse al rubro o en el texto del formato que contiene dicha resolución.”<sup>201</sup>

En su caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será autoridad responsable tratándose de controversias en que la litis verse sobre el interés del fisco federal, o bien cuando su inferior jerárquico haya emitido la resolución.

**“TITULAR DE UNA SECRETARIA DE ESTADO.- ES PARTE EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-** En los términos del artículo 198, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, el titular de una Secretaría de Estado, con independencia de que haya dictado o no el acto impugnado, tiene el carácter de parte en el juicio fiscal, ya que la actuación de los órganos subordinados se imputa en última instancia a dicho titular, en virtud de actuar por delegación de facultades de éste.”<sup>202</sup>

La unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de las autoridades administrativas será quien la represente en el proceso, por lo que es una tendencia que no se apersona a juicio la que emitió el acto, ni su superior jerárquico, sino la que tiene encargada la defensa jurídica del asunto, según lo establezcan las normas jurídicas vigentes, la cual podrá autorizar a delegados para que oigan y reciban notificaciones en su nombre, así como para que puedan realizar todo tipo de promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos.

<sup>201</sup> Tesis II-TASS-8211, Segunda Época, Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, R.T.F.F. Año VII, No. 72, Diciembre 1985, p. 531.

<sup>202</sup> Tesis III-TASS-1122, Tercera Época, Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, R.T.F.F. Año II, No. 20, Agosto 1989, p. 27.

En cuanto a los terceros interesados en el juicio contencioso administrativo, son aquellas personas que estén de acuerdo con la resolución de la autoridad administrativa, es decir, que su derecho o interés no sea compatible con la pretensión del actor. Este podrá apersonarse al juicio dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se corra traslado de la demanda mediante escrito que contendrá los mismos requisitos que se señalan para la demanda o para la contestación, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto.

Ahora bien, es por todos sabido que el artículo 17 Constitucional establece que la impartición de justicia será gratuita, con lo que se prohíben las costas judiciales, principio que ha sido trasladado al Código Fiscal de la Federación, el cual indica que no habrá lugar a condenación en costas y que cada parte será responsable de sus propios gastos y de aquellos que se originen de las diligencias que promuevan.

### 3.3.3 DEMANDA Y CONTESTACIÓN.

La demanda en la Teoría General del Proceso es el medio de comunicación que utiliza el actor, demandante o enjuiciante, hacia la autoridad judicial con base en el cual hacen valer su pretensión; la demanda es el escrito del actor que contiene algunas de las pretensiones señaladas y la causa jurídica en que la apoya por medio de la cual ejerce la acción, generalmente, denominada de nulidad, para poner en actividad al Tribunal, a fin de que dicte sentencia en donde declare fundadas sus pretensiones.<sup>203</sup> En este sentido, podemos señalar que la demanda es la comunicación por escrito que debe de estar firmada –excepto cuando el promovente no sepa hacerlo, caso en el que una persona a su ruego firmará por él y éste imprimirá su huella digital-, y que utiliza el actor para hacer valer sus pretensiones ante la autoridad jurisdiccional.

Ahora bien, el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación señala que el escrito de demanda debe contener los siguientes requisitos:

1.- Nombre del demandante y domicilio para oír y recibir notificaciones en la Sede de la Sala Regional competente.

---

<sup>203</sup> Cfr., FERNÁNDEZ SAGARDI, Augusto, *La Demanda y Ampliación de la Demanda*, Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa, Especialización en Materia Fiscal, Módulo VI, Primera Parte, Editado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, pp. 133 y 134.

**“JUICIO DE NULIDAD. DEMANDANTE EN EL CONCEPTO DE.** El artículo 208, fracción I, del Código Fiscal de la Federación establece algunos de los requisitos que se deben indicar en la demanda de nulidad, tales como el nombre, domicilio fiscal y en su caso, clave en el Registro Federal de Contribuyentes y domicilio para recibir notificaciones del demandante. Una recta interpretación de esa disposición legal lleva a establecer que al referirse al "demandante", alude precisamente a aquella persona a quien perjudica el acto que se reclama al través del juicio de nulidad, quien tiene en estricto sentido la calidad de actor en ese procedimiento, siendo impropio jurídicamente cualificar como demandante en el juicio de nulidad sólo al suscriptor de la demanda, ya que pueden existir dos supuestos con relación a quien presenta la demanda de nulidad, el primero cuando quien la suscribe lo es el propio demandante, y el segundo cuando quien lo hace es la persona que legalmente representa al demandante, en cuyo caso se trata de representante del mismo. Por tanto, si el suscriptor de la demanda de nulidad lo es quien se ostenta como representante del afectado por el acto que se impugna, los datos que debe proporcionar son aquellos que corresponden al actor quien tiene el carácter de demandante como parte en el juicio de nulidad, de conformidad con lo dispuesto por la fracción I, del artículo 198 del Código Fiscal de la Federación. Esto es, cuando el artículo 208, fracción I, del Código Fiscal de la Federación dispone que se contengan en la demanda el nombre, el domicilio fiscal y en su caso la clave en el Registro Federal de Contribuyentes y domicilio para recibir notificaciones del demandante, se refiere a que tales datos corresponden al actor y no a quien en su representación intenta el juicio de nulidad, quien no obstante suscribir la demanda respectiva no tiene la calidad de "demandante" a que se refiere la citada disposición legal, de manera que si sólo proporciona en la demanda de nulidad los datos de él como promovente, y la misma es desechada porque no se indicaron los datos del demandante, es correcta la decisión de la autoridad y no existe indebida interpretación de la referida disposición legal.”<sup>204</sup>

Además en la demanda se debe señalar el carácter con el que promueve e indicar los datos del documento por el cual le fue reconocida su personalidad por la autoridad administrativa, o los datos del registro del documento con el que la acredite ante el órgano jurisdiccional, siempre y cuando no promueva por su propio derecho.

2.- La resolución que se impugna. Acto que el enjuiciante considera le causa agravios.

Si la resolución que se impugna es la que recayó a un recurso administrativo y ésta no satisface el interés jurídico del recurrente, la parte que no satisface su interés podrá ser impugnada a través del juicio de nulidad, en el cual se entenderá que se controvierte el acto inicialmente recurrido en la parte en que siga afectándolo, en este sentido el demandante puede hacer valer los conceptos de impugnación no planteados en el recurso, lo anterior conforme a lo señalado por el tercer párrafo del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación.

Si se niega que se conoce el acto administrativo que se pretende impugnar, se expresará de esa forma, señalando la autoridad a quien atribuye el acto de ejecución, en caso contrario se deberá señalar

---

<sup>204</sup> Tesis: XVI.1o.2, Novena Época, Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Agosto de 1995.

la fecha de notificación del acto impugnado en caso de que se impugne la ilegalidad del acto; por otro lado, cuando no se haya recibido la notificación o se realizó por correo certificado, se hará constar así.

3.- La denominación de la autoridad o autoridades demandadas, y en su caso el nombre y domicilio del particular cuando las demandadas sean quienes promuevan el juicio.

4.- Los hechos que dan motivo a la demanda. Se refiere a todos aquellos acontecimientos que anteceden al momento de la presentación de la demanda. Por tanto, deben ser narrados en forma clara, precisa y cronológica, los que en un determinado tiempo se vinculan con los conceptos de impugnación y las pruebas.

5.- Las pruebas que se ofrezcan.

En este apartado de pruebas, si la que se ofrece no obra en poder del actor, se señalará el archivo o lugar en donde se localizan para que a su costa se mande pedir copia de ellas o se requiera su remisión.

En relación a las pruebas periciales y testimoniales se deberán señalar los nombres y domicilios de los peritos o testigos, al igual que los hechos a probar.

**“PRUEBA PERICIAL O TESTIMONIAL.- PARA SU ADMISION ES REQUISITO INDISPENSABLE DETALLAR LOS HECHOS QUE SERVIRAN PARA SU DESAHOGO.-**

En el artículo 208 fracción IV del Código Fiscal de la Federación se dice que en la demanda de nulidad se deberán indicar los hechos que motiven su interposición. Por su parte, en el segundo párrafo de la fracción que le sigue se establece que para el ofrecimiento de prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que debe versar su desahogo. De lo anterior no se desprende la posibilidad jurídica de cumplir con el requisito de mérito para admitir ese tipo de probanzas, con la simple remisión a los hechos que motivaron la interposición de la demanda y que son el antecedente de su presentación, ya que se trata de dos cuestiones por completo distintas y cuyo incumplimiento trae efectos jurídicos diferentes, esto es, que los hechos que sirvieron de base para plantear la demanda no necesariamente son los mismos para desahogar la prueba pericial o testimonial que se ofrezca.”<sup>205</sup>

6.- Conceptos de impugnación, denominados también conceptos de violación, agravios o conceptos de nulidad, son el fundamento legal o puntos de derecho, con el que basa su pretensión el actor y acredita las pruebas idóneas. Son una descripción de la forma en que el acto que se controvierte no se apega a la norma jurídica, es decir, se demostrará con argumentos lógicos jurídicos que la resolución impugnada se dictó de manera contraria a la norma aplicable o bien, no se aplicó la debida.

Por ello los conceptos de violación para considerarse procedentes deben de contener los siguientes requisitos: señalar la parte de la resolución recurrida que le causa perjuicio, asimismo

<sup>205</sup> Tesis III-PSR-XI-38, Tercera Época, Primera Sala Regional Centro, R.T.F.F. Año V, No. 52, Abril 1992, p. 11.

establecer el precepto jurídico que se considera violado, al igual que el razonamiento lógico jurídico que vincule el precepto jurídico y la violación cometida.

**“CONCEPTO DE AGRAVIO.- REQUISITOS QUE DEBE REUNIR.-** Para considerar que la demandante ha manifestado un concepto de agravio en contra de la resolución impugnada, debe señalar con precisión la parte de la resolución que lesione alguno de sus derechos, debiendo mencionar el precepto o los preceptos jurídicos que a su juicio dejó de aplicar o aplicó indebidamente la autoridad demandada, externando asimismo los razonamientos lógico jurídicos por los que llegue a la conclusión de que, efectivamente, existe omisión o indebida aplicación de los preceptos jurídicos aplicables al caso concreto. En consecuencia, si la actora no cumple con estos requisitos y se limita a decir que los artículos invocados por la autoridad no son aplicables, debe confirmarse la resolución por falta de expresión de agravios.”<sup>206</sup>

Ahora bien, es suficiente que se señale la causa pretendida para que se estudie el asunto, ya que en el artículo 208, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación, no se exige como requisito esencial e imprescindible, que la expresión de los conceptos de anulación se haga con formalidades rígidas y solemnes. Además, la demanda no debe examinarse por sus partes aisladas, sino considerarse en su conjunto, como se establece en el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación.

Por tanto, es razonable tener como concepto de anulación, el razonamiento que se haga, aun cuando el mismo no guarde un apego estricto a la forma lógica del silogismo, puesto que es suficiente que en alguna parte del escrito de demanda se exprese con claridad la causa pretendida, señalándose cuál es el agravio que la actora estima le causa la resolución impugnada y los motivos que originaron dicho agravio, para que se deba estudiar conforme al principio *iura novit curia*, recogido por el artículo 237 del citado Código.

Por otro lado, son inoperantes los agravios cuando no están orientados a controvertir los razonamientos esenciales que dan la motivación y fundamentación de la resolución impugnada, lo anterior tendrá como consecuencia el reconocimiento de la validez de la resolución.

7.- Nombre y domicilio del tercero interesado, cuando se considere que existe, en un principio y lo más común en el juicio contencioso administrativo es considerar como tercero a los trabajadores del actor, por las diferencias en la participación de las utilidades. Con la apertura del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en otros campos se puede encontrar en materia de Propiedad Industrial y otros, a un particular que tiene un derecho incompatible con el actor.

---

<sup>206</sup> Tesis III-TASS-2002, Tercera Época, Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, R.T.F.F. Año III, No. 35, Noviembre 1990, p. 47.

8.- Lo que se pide (causa pretendi), es decir, la pretensión en concreto del actor, indicando la cantidad o acto que se considera debe de cumplirse en el supuesto de pedir una condena.

Por otro lado a la demanda la deben acompañar los siguientes documentos:

En primer lugar se deben de presentar copias de la demanda y de cada uno de los anexos para todas y cada una de las autoridades demandadas y el tercero.

En segundo lugar el documento por el cual el enjuiciante acredita su personalidad, así como el oficio en el que conste el acto que se impugna.

Si lo que se pretende impugnar es una negativa ficta (cuando se solicita o promueve un medio de defensa ante las autoridades administrativas -y transcurrieron más de 3 meses-, no contestan o no resuelven, se actualiza la negativa ficta), se presentará una copia que contenga el sello de recepción de la instancia no resuelta en forma expresa por la autoridad respectiva.

Ahora bien, no es necesario presentar el original del oficio que se impugna dado que el artículo 209, fracción III del Código Fiscal de la Federación, no especifica si deberá exhibirse en original o copia, por ello si se acompaña a la demanda la resolución combatida en copia fotostática simple, cumple con el requisito del numeral citado.

**“DEMANDA.- NO ES NECESARIO EXHIBIR EN ORIGINAL LA RESOLUCION IMPUGNADA PARA SU ADMISION.-** EL artículo 209 fracción III del Código Fiscal de la Federación, establece que el demandante deberá adjuntar a su instancia el documento en que conste el acto impugnado, pero esta disposición legal no especifica si deberá exhibirse ese documento en original o copia, por ello si la actora acompaña a su demanda la resolución combatida en copia fotostática simple, cumple con el requisito del numeral citado, ya que el legislador no hace distinción alguna al respecto y, por tanto, procede admitir la demanda cuando a ella se acompañe en copia fotostática simple la resolución impugnada y dicho documento no sea objetado por la autoridad.”<sup>207</sup>

Otro de los documentos que se debe adjuntar a la demanda de nulidad es la constancia de notificación del acto impugnado, aunque hay casos en los que no es necesario acompañarse, cuando se señala bajo protesta la fecha de notificación, o bien cuando niega la notificación del acto.

**“CONSTANCIA DE NOTIFICACION.- CASO EN QUE PUEDE NO ACOMPAÑARSE AL ESCRITO DE DEMANDA.-** El propósito de la fracción IV del artículo 209 del Código Fiscal de la Federación es el de que el juzgador se encuentre en aptitud de determinar si la demanda fue presentada oportunamente, motivo por el cual si el promovente manifestó bajo protesta de decir verdad la fecha en que le fue notificado el acto, de la que se obtiene que no había transcurrido el plazo para presentar la demanda, señalando que carecía de las constancias de notificación por haberlas

<sup>207</sup> Tesis III-PSS-270, Tercera Época, Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, R.T.F.F. Año VI, No. 68, Agosto 1993, p. 7.

extraviado y que por tal motivo exhibía la solicitud, debidamente presentada ante la autoridad de las copias certificadas de la constancia de notificación; el Magistrado Instructor correctamente puede admitir a trámite la demanda, puesto que se satisface el propósito del numeral antes citado.”<sup>208</sup>

Ahora bien, si se establece que se desconoce la notificación del acto impugnado la autoridad deberá probar la notificación de la misma en su contestación

**“DEMANDA EXTEMPORANEA.- CORRESPONDE A LA AUTORIDAD ACREDITAR EN EL JUICIO LA FECHA EN QUE NOTIFICO AL ACTOR LA RESOLUCION IMPUGNADA, SI ESTE EN SU DEMANDA SEÑALA, BAJO PROTESTA, QUE FUE EN UNA FECHA DIVERSA A LA QUE AFIRMA LA AUTORIDAD.-** Si la autoridad demandada, en su escrito de contestación, hace valer la causal de improcedencia y sobreseimiento en el sentido de que la demanda es extemporánea, en virtud de haber notificado al actor la resolución impugnada en una fecha diversa a la en que éste afirma en su demanda que se le notificó, corresponde a la demandada acreditar, mediante la exhibición de la prueba correspondiente, que efectivamente tal notificación se hizo en la fecha que afirma y, en caso de no hacerse así, deberá tenerse como fecha de notificación la señalada bajo protesta por la actora en su demanda.”<sup>209</sup>

Por otra parte, si se ofrecen como prueba la pericial y la testimonial, se deberá adjuntar el cuestionario firmado por el actor que deberá desahogar el perito o bien, el interrogatorio firmado por el demandante, el cual se hará del conocimiento de los testigos.

Asimismo si se ofrecen pruebas documentales, éstas deberán adjuntarse a la demanda. En caso de que no obren en su poder, pero que tiene a su disposición (por estar a su alcance la obtención de copia autorizada de los originales o de las constancias) deberá de acompañar copia de la solicitud de las mismas, presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda.

**“PRUEBAS DOCUMENTALES.- SU PRESENTACION CORRE A CARGO DE LA AUTORIDAD, CUANDO EL ACTOR ACREDITA QUE OPORTUNAMENTE SOLICITO COPIAS CERTIFICADAS DE LAS MISMAS.-** Cuando la actora ofrece como pruebas de su parte documentos que obran en poder de la demandada, y acredita que solicitó copias certificadas de los mismos con la copia sellada del escrito correspondiente, formulando su ofrecimiento en los términos del artículo 209 fracción VII, del Código Fiscal de la Federación, corre a cargo de la autoridad la obligación de concluir el desahogo de las probanzas respectivas, no siendo causa justificada el que se alegue en la contestación a la demanda la imposibilidad para exhibirlas, en virtud de los sismos sufridos los días 19 y 20 de septiembre de 1985, si de la propia resolución impugnada se advierte que en el procedimiento administrativo se ofrecieron y exhibieron las documentales en cuestión, por lo

<sup>208</sup> Tesis III-PSS-496, Tercera Época, Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, R.T.F.F. Año VIII, No. 94, Octubre 1995, p. 9.

<sup>209</sup> Tesis III-TASS-1844, Tercera Época, Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, R.T.F.F. Año III, No. 32, Agosto 1990, p. 27.

que es lógico inferir que en el expediente abierto con tal motivo debe obrar cuando menos una copia certificada.<sup>210</sup>

Ahora bien, la demanda de nulidad deberá ser presentada por escrito directamente ante la Sala Regional que se considere es competente por razón de territorio, dentro de los 45 días siguientes al día en que haya surtido efectos la notificación del acto que se impugna.

La demanda se podrá enviar por correo certificado con acuse de recibo, si el domicilio del actor se encuentra fuera del lugar donde se localice la Sede de la Sala.

Cuando la autoridad administrativa sea parte actora, el plazo para presentar la demanda es de cinco años siguientes a la fecha de emisión de la resolución, siempre que sea favorable al particular. Si el acto produce efectos de tracto sucesivo, lo podrá hacer en cualquier época sin que sobrepase los cinco años contados a partir del último efecto.

Ahora bien el juicio contencioso administrativo se puede suspender cuando se verifiquen los siguientes supuestos:

- a) Cuando fallezca el interesado, por un plazo de un año si no se ha aceptado antes el cargo del representante de la sucesión,
- b) Porque el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de solución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación, incluso el procedimiento arbitral, hasta en tanto no se notifique la resolución que dé por terminado el procedimiento mencionado.
- c) Por incapacidad del actor decretada por autoridad judicial, por un término de un año o hasta que acepte cargo el tutor,
- d) Cuando haya declaración de ausencia del demandante por autoridad judicial o hasta la aceptación de su representante legal.

En esta tesitura el Magistrado instructor puede desechar por improcedente y tener por no interpuesta la demanda cuando se omita el nombre del demandante, la resolución impugnada o los conceptos de impugnación, o puede solicitar la aclaración de la demanda, previniendo al actor para que cumpla en 5 días, contados a partir de la notificación el acuerdo respectivo.

Asimismo, el Magistrado Instructor puede requerir al promovente para que en caso de omisión señale a los demandados, los hechos, pruebas, nombre del tercero interesado o lo que se pida, en caso

---

<sup>210</sup> Tesis II-TASS-642, Tercera Época, Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, R.T.F.F. Año II, No. 13, Enero 1989, p. 12.

de solicitar resolución de condena, bajo apercibimiento que de no hacerlo se tendrá por no presentada la demanda o las pruebas, según corresponda, ahora bien, en el caso de no adjuntar copias suficientes para el traslado a las autoridades demandadas, del escrito de demanda y anexos, documento por el que acredite su personalidad, acto impugnado o la constancia de notificación, el requerimiento será por cinco días a partir del día siguiente a que surta efectos su notificación, bajo el apercibimiento de que en caso de incumplimiento se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas.

El Magistrado instructor determinará tener por no presentada la demanda cuando se omita señalar las autoridades demandadas, los hechos, nombre y domicilio del tercero interesado y lo que se pide.

En caso de que se admita la demanda, el Magistrado Instructor, correrá traslado para que en el término de 45 días, contados a partir del día de su notificación, las autoridades demandadas contesten lo manifestado por el actor en el escrito inicial de demanda, término que correrá individualmente tratándose de más de dos autoridades; las cuales al no efectuar o no contestar los hechos de la demanda, hará presunción de tener por ciertos los mismos, cuando se le imputen por el enjuiciante de forma precisa, salvo que se desvirtúen por las pruebas o hechos notorios.

En este sentido la autoridad, o en su caso el particular, al ser notificada de la demanda producirá su contestación cumpliendo con los requisitos siguientes: proporcionar copias de la contestación y anexos para el demandante y el tercero perjudicado, así como del o los documentos mediante los cuales se acredite su personalidad cuando se trate de un particular enjuiciado y no actúe en nombre propio, cuestionario firmado a desahogar por el perito o en su caso la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por la demandante y las pruebas documentales que se ofrezcan.

En este sentido el demandado puede contestar su demanda y hacer valer alguno de los incidentes de previo y especial pronunciamiento que señala el código fiscal de la federación, así como las consideraciones que a su juicio impidan emitir decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda (improcedencia y sobreseimiento), al igual que la refutación de los hechos, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no serle propios o exponiendo su acontecimiento, así como los argumentos tendientes a desvirtuar los conceptos de impugnación, las pruebas que se ofrezcan, que en caso de ser pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deben versar y se indicará el nombre y domicilio del perito y testigos, y de no hacerse así, se tendrán por no ofrecidas.

En la contestación no pueden cambiarse los fundamentos de la resolución impugnada.

Si se alega la extemporaneidad de la demanda y se exhiben las constancias de notificación no conocidas por el actor en las que apoya tal hecho, el Magistrado concederá cinco días para desvirtuar la legalidad de la diligencia de notificación, lo que en el supuesto de no darse, dará pauta para que se considere la diligencia como legal.

Ahora, en el caso de que se impugne una negativa ficta, se expresarán los hechos y fundamentos en que se apoya la misma.

La autoridad podrá allanarse a la demanda hasta antes del cierre de la instrucción o en su defecto, revocar la resolución controvertida.

Cuando exista controversia entre la contestación de las autoridades, se tomará en cuenta lo manifestado en la contestación de la autoridad que funja como titular de la dependencia que dictó el acto impugnado.

En lo referente a los requerimientos opera lo mismo que en la demanda en caso de no presentar los documentos que en la misma se señala que se adjuntan, es decir, en caso de no adjuntar el documento por el que se acredite su personalidad, las constancias de notificación (en su caso), el cuestionario o aplicación de éste que deberá desahogar el perito, el interrogatorio para aplicarse a los testigos o las pruebas documentales.

El requerimiento será por cinco días a partir del día siguiente a que surta efectos su notificación, bajo el apercibimiento de que en caso de incumplimiento se tendrá por no presentada la contestación o por no ofrecidas las pruebas.

### **3.3.4 AMPLIACIÓN DE DEMANDA Y CONTESTACIÓN A LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.**

El artículo 210 del Código Fiscal de la Federación señala que se podrá ampliar la demanda cuando se impugne una negativa ficta; contra el acto principal del que proviene la resolución impugnada, así como su notificación, siempre que se den a conocer en la contestación; cuando se afirma por el actor no conocer el acto administrativo o sus constancias de notificación.

En este sentido la autoridad no puede cambiar los fundamentos del acto impugnado, introduciendo cuestiones que no sean conocidas por el enjuiciante al momento de la presentación de la demanda inicial.

**“NEGATIVA FICTA. CASOS EN QUE ES NECESARIO AMPLIAR LA DEMANDA DE NULIDAD.** Con arreglo al criterio que inspiran los artículos 89, 193, fracción IV, y 220 del Código Fiscal de la Federación, para poder alcanzar una sentencia favorable, el actor debe combatir y desvirtuar los motivos y los fundamentos sobre los que se apoya la resolución impugnada, y esos motivos y fundamentos, en caso de negativa ficta, no quedan expuestos sino en la contestación a la demanda, conforme al artículo 204, párrafo segundo, del citado ordenamiento; por tanto resulta incontrovertible que, en tales situaciones, el particular tiene interés en atacar las consideraciones que la autoridad esgrime al contestar la demanda, y precisamente por ello el artículo 194 del Código Tributario otorga al actor el derecho de ampliar su demanda dentro del término de quince días. Consecuentemente, cuando la autoridad, al contestar, no propone temas diferentes a los abordados en la demanda, ni aduce motivos o razonamientos diversos de los que ya estaban combatidos en el escrito que dio origen al juicio, es claro que resulta innecesaria la ampliación, dado que ésta no haría otra cosa que reiterar lo dicho en la demanda, en cambio, si la contestación trata cuestiones no tocadas en la promoción inicial, o bien esgrime argumentaciones que no podrían estimarse rebatidas de antemano en la demanda, porque ésta no se refirió directamente a ellas, es innegable que el actor debe producir la ampliación correspondiente, con la finalidad de contradecir tales argumentaciones, en atención a que, cuando en su contestación la autoridad expone los motivos y fundamentos de la resolución, el actor se encuentra ya en condiciones de rebatir lo que aduce la demandada, y en la necesidad de hacerlo, pues aunque es cierto que pesa sobre el órgano público el deber de justificar legalmente sus actos, en el caso de la negativa ficta es precisamente al ampliar la demanda cuando debe el particular, de modo específico y concreto, rebatir cada uno de los razonamientos que exponga la autoridad en su contestación.”<sup>211</sup>

El plazo para ampliar la demanda, es de veinte días contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación de la contestación al escrito inicial.

El escrito de ampliación a la demanda deberá contener principalmente lo siguiente: el nombre del actor, el juicio en que se actúa, asimismo, lo que se deberá adjuntar al escrito son las copias de traslado, las pruebas y documentos que en su caso se ofrezcan, y que no obren en su poder, pero que tiene a su disposición (por poder obtener copia autorizada de los originales o de las constancias) deberá acompañar copia de la solicitud de las mismas, presentada por lo menos con cinco días antes de la interposición de la demanda, en caso de no adjuntar copias suficientes para el traslado a las demandas del escrito de ampliación y anexos; el Magistrado instructor requerirá para que en un término de cinco días, a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos su notificación, se cumpla con lo señalado, bajo el apercibimiento de que en caso de incumplimiento se tendrá por no presentada la ampliación a la demanda o por no ofrecidas las pruebas.

El Magistrado Instructor, correrá traslado del escrito de ampliación a la demanda para que en el término de 20 días, contados a partir del día de su notificación, las autoridades demandadas contesten

---

<sup>211</sup> Octava Época, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII, Enero de 1991, p. 319.

lo manifestado por el actor, término que correrá individualmente tratándose de más de dos autoridades; la cual de no efectuarse o no contestar los hechos de la demanda, hará presunción de tener por ciertos los mismos, cuando se imputen por el actor de forma precisa, salvo que se desvirtúen por las pruebas o hechos notorios.

Los documentos y requisitos del escrito de ampliación de la contestación a la demanda son los mismos que se necesitan para la contestación de demanda.

En la contestación a la ampliación de la demanda tampoco pueden cambiarse los fundamentos de la resolución impugnada.

En cuanto a los requerimientos opera lo mismo que en la demanda, en caso de no presentar los documentos que en la misma se señalan que se adjunta. Es decir, en caso de no adjuntar, cuestionario o ampliación a éste que deberá desahogar el perito, interrogatorio para aplicarse a los testigos y pruebas documentales. El requerimiento, será por cinco días, a partir del día siguiente a que surta efecto su notificación, bajo el apercibimiento de que en caso de incumplimiento se tendrá por no presentada la contestación o por no ofrecidas las pruebas.

### 3.3.5 PRUEBAS.

“La prueba genéricamente, es la forma jurídico-procesal de evidenciar la verdad o falsedad de algún punto o puntos materia de la controversia.”<sup>212</sup> En nuestro Derecho Fiscal existe un sistema tasado para el ofrecimiento de pruebas, toda vez que el legislador en forma limitativa nos dice cuales deben ser los medios de convicción que deben aportar las partes al proceso.

En el juicio contencioso administrativo serán admisibles toda clase de pruebas, salvo la confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y petición de informes, excepto cuando los informes se limiten a hechos que consten en los documentos que tiene la autoridad en su poder. Además en ningún momento se podrá requerir el envío de un expediente.

Sin embargo, el actor podrá señalar sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo como información confidencial o comercial reservada, los cuales serán solicitados por la Sala antes de cerrar la instrucción.

En caso de existir pruebas supervenientes (aquéllas que no se conocían al momento del ofrecimiento de los medios probatorios), se pueden presentar, siempre que no se haya dictado

---

<sup>212</sup> PALLARES Eduardo, *Derecho Procesal Civil*, 6ª Ed., Porrúa, México, 1976, p. 351.

sentencia, para lo cual se dará vista a la contraparte para que exprese lo que a su derecho convenga, por un plazo de 5 días. De ahí que el Magistrado Instructor en un momento dado pueda acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos que se controvierten incluso, podrá ordenar la práctica de cualquier diligencia.

En este sentido el procedimiento contencioso administrativo seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, prevé los siguientes medios de probatorios: la testimonial, la confesional, la documental, la pericial, la de inspección o de reconocimiento.

**PRUEBA PERICIAL.** La prueba pericial tiene su razón de ser en el hecho de que se requieren conocimientos técnicos en una ciencia, arte u oficio; para su ofrecimiento se maneja el denominado perito quien es el sujeto especializado en esa ciencia, industria, arte u oficio.

En el auto en que se acuerde el ofrecimiento de la prueba pericial, se requerirá a las partes para que dentro del plazo de 10 días presenten a sus peritos, con la finalidad de que se acredite que reúnen los requisitos correspondientes, acepten su cargo y protesten su legal desempeño. Generalmente se acuerda la aceptación del perito por lo que se refiere a la parte oferente y se ordena a la contraparte para que designe a su perito.

En el supuesto de que no se cumpla con lo señalado en el párrafo que precede, sólo se considerará el peritaje de quien haya cumplimentado el requerimiento respectivo.

El Magistrado Instructor, por así considerarlo, presidirá la diligencia, siempre y cuando la naturaleza de la misma lo permita, señalando hora y día para el desahogo de la pericial, momento en que podrá pedir al perito cualquier tipo de aclaración.

Una vez que se dicten los acuerdos de discernimiento respecto de cada uno de los peritos, el Magistrado concederá un plazo de 15 días para que aquéllos rindan el dictamen relativo a la prueba ofrecida, considerándose sólo los dictámenes que se rindan dentro del tiempo concedido.

No obstante lo anterior, la parte que lo considere pertinente y siempre que sea con causa justificada, podrá sustituir al perito nombrado, señalando en el escrito donde lo solicite, el nombre, cargo y domicilio del perito sustituto.

En el proceso contencioso administrativo existe, como en otra clase de procesos, la figura del perito tercero, el cual deberá estar adscrito al Tribunal y será designado por la Sala; en el supuesto de que no exista perito en el área o ciencia que se requiere, la Sala bajo su responsabilidad lo nombrará, pagando los honorarios de aquél, las partes. Si lo que se solicita es un perito valuador, este cargo deberá recaer en institución fiduciaria.

**PRUEBA TESTIMONIAL.** La prueba testimonial versa sobre un testimonio que es la declaración que hace un tercero ajeno al juicio sobre hechos que le constan.

En la práctica, dentro del juicio de nulidad esta prueba está en desuso; sin embargo, ello no quiere decir que no se hayan presentado casos en los que se desahogan las pruebas testimoniales. Para ello, el Magistrado Instructor, requerirá al oferente de la prueba testimonial para que presente a los testigos, de cuyos testimonios se levantará acta pormenorizada, pudiendo las partes realizar preguntas que estén vinculadas con la controversia o con fines aclarativos.

En el caso de que el oferente no pueda presentar a su testigo, señalará con precisión los datos del mismo, solicitando al instructor para que él realice la citación correspondiente. Y, si alguno de los testigos no tiene su domicilio dentro del lugar donde se ubica la sede de la Sala Regional ante la cual se tramita el juicio, el Magistrado podrá solicitar el auxilio de algún juez, tanto del poder judicial como de algún tribunal administrativo, para que la prueba se desahogue mediante exhorto, previa calificación del interrogatorio presentado por la parte oferente.

**PRUEBA DOCUMENTAL.** Respecto de los documentos que se ofrezcan como prueba dentro del juicio contencioso administrativo, la regla es que se puedan presentar los originales, pero se podrán ofrecer en copia simple, y si en un momento dado la contraparte objeta dicha documental, el Magistrado requerirá para que se presenten los originales. En caso de que no obren en poder del oferente, pero que tiene a su disposición (por tener la posibilidad de obtener copia autorizada de los originales o de las constancias), deberá de acompañar copia de la solicitud de las mismas, presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda, en caso de que los documentos no obren en su poder, y no se tengan a disposición, se señalará el archivo o lugar en donde se localizan para que a costa del oferente, el Magistrado Instructor mande pedir copia de ellas o se requiera su remisión. La autoridad que tenga en su poder las pruebas solicitadas tienen la obligación de expedir con oportunidad las documentales relativas; siendo que, si se trata de autoridades a las que se les imputan hechos que se pretendan demostrar con los medios de prueba en cita y cuando no se expida, esos acontecimientos se tendrán por ciertos.

Si la autoridad a la que se solicite alguna prueba no sea parte de la controversia, y no coopera con la tramitación de la misma, se le impondrá con una multa equivalente al salario mínimo general vigente de la zona económica donde se ubica, elevado al trimestre.

**PRUEBA INSPECCIÓN JUDICIAL.** La prueba de inspección puede ser definida como aquel acto de procedimiento que tiene por objeto la observación y descripción de personas, lugares y objetos,

por funcionarios investido de fe pública con el objeto de allegarse del conocimiento de una conducta o hecho que se encuentre en controversia.

En este sentido la inspección judicial, consiste principalmente en la observación directa por parte del juzgador de bienes muebles e inmuebles, en este sentido es pertinente señalar que “para la examinación (sic) de lugares o de los bienes, no resulta necesario contar con conocimientos especiales en una cierta ciencia o arte... De ser así se estaría en presencia de una prueba pericial.”<sup>213</sup>

Ahora bien la prueba de inspección ocular se ofrece en el escrito de demanda o en el de contestación conforme a lo establecido por los artículos 208, fracción V y 213, fracción V del Código Fiscal de la Federación, en la cual se debe de indicar la localización del bien o los lugares que se inspeccionarán y la relación que estos guarden con la litis planteada.

El Magistrado Instructor acordará en el auto admisorio, la procedencia de la prueba y al efecto realizará la citación a las partes en el lugar a inspeccionar y señalará fecha y hora para la diligencia de inspección, para el caso se abocará a lo establecido por el artículo 281 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que señala que las actuaciones judiciales se practicarán en días y horas hábiles. Son días hábiles todos los del año, menos los sábados y domingos, así como aquellos que la ley declare festivos. Son horas hábiles las comprendidas entre las ocho y las diecinueve horas.

En este caso el funcionario que lleve a cabo la diligencia levantará el acta circunstanciada y señalará la comparecencia de las partes en el lugar que se inspeccionó, o bien describirá el objeto de la inspección, así como la hora de inicio y la de conclusión de la diligencia de inspección.

Ahora bien, con la inspección judicial se demuestra el estado que guarda el lugar u objeto a inspeccionar, en el momento de la realización de la inspección, por ello al ofrecer la prueba, se debe de analizar la probanza o el hecho a probar.

**PRUEBA CONFESIONAL.** Es definida como el reconocimiento de hechos propios que producen efectos jurídicos en contra de quien, siendo capaz, lo hace libremente.

A este respecto la prueba confesional se divide en dos partes, la confesión judicial y la extra-judicial; la primera es aquella que se da dentro de un juicio y la segunda es la que se da fuera de juicio en cualquier circunstancia, como por ejemplo ante un notario, la cual produce consecuencias jurídicas a quien la formula, para el efecto se analizará la confesión judicial.

En este orden de ideas encontramos tres de las características fundamentales de la confesión judicial que son:

---

<sup>213</sup> ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo Arturo, *La Prueba en el Juicio Fiscal Federal*, Porrúa, México, 1998, p. 154.

- 1.- Que sea una declaración de hechos propios.
- 2.- Que la declaración produzca efectos jurídicos que le causen perjuicio al que la realiza.
- 3.- Que sólo puede ser formulada por las partes dentro del procedimiento y en relación con aquello que forme parte de la controversia.

Ahora bien, la confesión judicial puede ser expresa o tácita, es expresa cuando "...se hace clara y distintamente, ya al formular o contestar la demanda, ya absolviendo posiciones, o en cualquier otro acto del proceso..." Artículo 95 del Código Federal de Procedimiento Civiles.

Confesión tácita "...resultará de hechos o de actos que lo presupongan o que autoricen a presumirlo, excepto en los caso en que por ley o por convenio la voluntad deba manifestarse expresamente." Artículo 1803 del Código Civil Federal de aplicación supletoria a la materia fiscal.

Dentro del procedimiento, una confesión expresa de la autoridad se verifica cuando se señala en el capítulo de hechos de la contestación que la resolución impugnada y/o hechos constitutivos de la demanda son ciertos, es decir, acepta haber emitido la resolución controvertida y asimismo algunos hechos planteados.

Por otra parte, la confesión tácita puede derivar en el juicio cuando se ofreció la confesional y el que tiene que desahogarla no se presenta en el momento o a la hora, ni el día que se había señalado para desahogarse, o bien habiendo comparecido no contesta las preguntas planteadas, en este caso se le apercibirá de la consecuencia de su silencio.

En este orden de ideas se ha señalado que la confesión judicial expresa, se puede plantear dentro de la contestación de demanda o bien absolviendo posiciones, esto último se entiende como aquellas preguntas que tienen como objetivo que la parte confesante acepte o reconozca a través de las respuestas a las preguntas los hechos que pretende probar su contraparte, lo que en el juicio contencioso administrativo se encuentra prohibido por el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación al disponer:

"En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades."

De lo anterior se puede inferir que la confesión judicial expresa por absolución de posiciones por parte de las autoridades demanda está prohibida en el juicio contencioso administrativo, la cual será desechada en el juicio si es ofrecida por el actor.

En cuanto al ofrecimiento de la prueba, ésta se realizará en el escrito de demanda o de contestación en el capítulo de pruebas, como lo establece el artículo 208, fracción V y 213, fracción V del Código Fiscal de la Federación.

Ahora, como ya se mencionó la confesional sólo será desahogada por un particular, ya que para las autoridades está prohibido.

Por lo que hace a la valoración de la prueba confesional, el artículo 234 del Código Fiscal de la Federación señala que será prueba plena la confesión expresa de las partes, es decir, aquellas manifestaciones que se produzcan dentro del procedimiento.

**PRUEBA PRESUNCIONAL.** La prueba presuncional desde el punto de vista jurídico es definida como "... la operación o procedimiento lógico o raciocinio mediante el cual, por el sistema inductivo o deductivo, partiendo de un hecho conocido se llega a la conclusión de que otro desconocido es cierto o existente."<sup>214</sup>

De lo anterior se desprende que la prueba presuncional parte de hechos probados o reconocidos por las partes, que por medio de un procedimiento inductivo se llega al conocimiento de un hecho desconocido, el cual se pretende probar.<sup>215</sup>

En este sentido encontramos que en nuestro sistema jurídico hay dos clases de presunciones, la legal y la humana, de acuerdo al artículo 190 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que dispone:

- "Artículo 190. Las presunciones son:  
I. Las que establece expresamente la ley.  
II. Las que se deducen de hechos comprobados."

En este orden de ideas la presunción legal deriva de la ley, la cual es establecida por el legislador y la presunción humana se deduce de hechos comprobados en el procedimiento o juicio, por tanto ésta es creada por el juzgador derivada de la observación del expediente en el que se actúa.

Ahora bien, la presunción legal se subdivide en presunción *IURIS ET IURE* y *IURIS TANTUM*, esto es, la presunción legal que no admite prueba en contrario y la que admite prueba en contrario. En este sentido la presunción humana sí admite prueba en contrario, por lo que podemos decir que la

---

<sup>214</sup> GALVÁN RIVERA, Flavio, *La prueba en el proceso Fiscal Federal*, citado por Gustavo Arturo Esquivel Vázquez, op. cit. p. 159.

<sup>215</sup> Cfr., PÉREZ BECERRIL, Alonso, *Presunciones Tributarias en el Derecho Mexicano*, Porrúa, México, 2001, p. 23.

prueba presuncional legal *iure et iure* puede llegar a la convicción del juzgador como prueba plena del hecho que el actor pretende probar.

En este sentido una de las presunciones legales *iure et iure* la encontramos en la última parte del cuarto párrafo del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, al señalar:

“Artículo 237. (...)

Tratándose de sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrá anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.”

En este sentido, si se advirtiera por parte del juzgador una causa de ilegalidad que en la demanda no haya sido planteada, la Sala no podrá anular la resolución por dicha causa, por lo que se advierte que lo no impugnado por el actor en juicio se tiene por válido, lo que corrobora una presunción *iure et iure*.

Por otra parte una presunción *iure et tantum* la encontramos en lo dispuesto por el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación al señalar:

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

En este orden de ideas una presunción legal *iure et tantum* establecida en el Código Fiscal de la Federación es la antes trascrita, dado que señala que todo acto de la autoridad Fiscal se presume legal, siempre y cuando no se niegue lisa y llanamente por parte del contribuyente lo que lleva a establecer que la carga de la prueba para verificar la legalidad del acto lo tiene la autoridad fiscal, dado que tendrá que probar que el acto que emitió se apega a lo dispuesto en los ordenamientos tributarios.

Ahora bien, dentro del procedimiento contencioso administrativo encontramos otras presunciones legales *iure et tantum*, como las que señalan los artículos 212 y 233 que disponen:

“Artículo 212. Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efecto el emplazamiento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de veinte días siguientes a aquél en que surta efecto la notificación del acuerdo que admita la ampliación. Si no se produce la contestación a tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor

impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.”

Por otra parte, el artículo 233 del Código Fiscal de la Federación señala:

“Artículo 233. A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, los funcionarios o autoridades tienen obligación de expedir con toda oportunidad, previo pago de los derechos correspondientes, las copias certificadas de los documentos que les soliciten; si no se cumpliera con esa obligación la parte interesada solicitará al Magistrado instructor que requiera a los omisos.

**Cuando sin causa justificada la autoridad demandada no expida las copias de los documentos ofrecidos por el demandante para probar los hechos imputados a aquélla y siempre que los documentos solicitados hubieran sido identificados con toda precisión tanto en sus características como en su contenido, se presumirán ciertos los hechos que pretenda probar con esos documentos.”**

En este orden de ideas en el juicio contencioso administrativo se establecen presunciones que admiten prueba en contrario como son la de falta de contestación de la demanda o de los hechos imputados al demandado, siempre y cuando de la constancia de autos éstos no resulten desvirtuados, así también como la falta injustificada de la autoridad demandada cuando no expida copia de los documentos ofrecidos como prueba, los cuales deben de estar identificados plenamente.

Ahora bien, es de explorado derecho que quien niega o impugna una presunción debe probar tal negativa o presunción, y en su caso, quien sustente la presunción se obliga a demostrar el contenido de la presunción

Por tanto, unas de las obligaciones del Magistrado Instructor es realizar debidamente la valoración de la prueba, a lo cual el propio Código Fiscal de la Federación señala en su artículo 234 las reglas para la valoración de las pruebas, las cuales consisten en lo siguiente:

1.- Hace prueba plena la confesión expresa de las partes en cualquier actuación dentro del juicio.

2.- Las presunciones que no admiten prueba en contrario hacen prueba plena, los hechos afirmados por autoridad competente en documentos públicos, tienen pleno valor probatorio; siempre que en esos documentos se contengan manifestaciones de hechos de particulares, sólo demostrarán que ante la autoridad que los expide se hicieron esas manifestaciones o declaraciones, si se trata de actas relativas a las facultades de comprobación de las autoridades administrativas, se tendrán como legalmente afirmados los hechos que se hagan constar en las mismas, siempre y cuando los testigos y el interesado afirmen o prueben lo contrario.

Este supuesto se vincula con lo establecido en el artículo 68 del Código Federal Tributario, al señalar que los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se refutan como legales, siempre que el afectado no los niegue lisa y llanamente, lo que ocasionará que la autoridad deberá probar los hechos que motivaron esos actos y resoluciones.

La excepción a esta regla, consiste en que si el particular niega, pero ésta implica una afirmación de otro hecho, entonces la carga de la prueba la tendrá el promovente.

Las demás pruebas quedan a la prudente apreciación de la autoridad juzgadora.

Ahora bien, la autoridad puede no sujetarse a esta normatividad, cuando llegue a una convicción distinta al valorar todas las pruebas y su relación de unas con otras, para lo cual deberá fundar razonadamente al momento de dictar sentencia.

### 3.3.6. INCIDENTES.

La palabra incidente proviene del latín *incido, incidere, incidens* que significa sobrevivir, interrumpir, producirse.

Un incidente es una “cuestión marginal al asunto principal de un pleito, pero con él relacionada,”<sup>216</sup> es decir, los incidentes son procedimientos establecidos en un proceso para resolver cuestiones que con independencia de la litis principal surjan.

En este sentido el proceso debe ajustarse a ciertas formalidades, que en ocasiones no se cumplen, lo que ocasiona que alguna de las partes reclame esa violación, entonces el medio de defensa con el que se cuenta es la interposición de un incidente.

Algunos de estos incidentes se encuentran en mayor o menor medida relacionados con la litis, dado que no permiten el curso normal del juicio hasta que no se resuelvan, en virtud de que tienden a dirimir cuestiones relacionadas con los presupuestos procesales, a éstos se les denomina incidentes de previo y especial pronunciamiento, se les denomina de especial pronunciamiento, en razón de que se resuelven por una sentencia interlocutoria y no por la definitiva, aunque la primera puede trascender en la litis principal, dado que de resultar fundado el incidente puede terminar con el juicio.

---

<sup>216</sup> **Diccionario Enciclopédico Ilustrado de Nuestro Tiempo**, Tomo III, 3ª Ed., Educación Foro Rep., España, 1974, p. 684.

El Código Fiscal de la Federación, actualmente prevé de manera expresa, siete incidentes, cinco son de previo y especial pronunciamiento y dos que no lo son porque no suspenden el proceso, pero tienen que resolverse antes de que se dicte la sentencia definitiva.

Es así que en el capítulo VI, artículo 217 del Código Fiscal de la Federación, señala que son incidentes de previo y especial pronunciamiento los que a continuación se mencionan:

- 1.- La incompetencia en razón del territorio.
- 2.- El de acumulación de autos.
- 3.- El de nulidad de notificaciones.
- 4.- El de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia, y
- 5.-La recusación por causa de impedimento.

Ahora bien, en caso de promover un incidente improcedente o frívolo ocasionará que se multe al promovente hasta con cincuenta veces el salario mínimo, el término “hasta”, deja la facultad de decidir el monto que se ha de imponer a quien incurra en el supuesto de ley, sin rebasar las cincuenta veces del salario mínimo referido, lo que nos obliga a fundar y motivar correctamente el monto determinado.<sup>217</sup>

Los incidentes se substancian corriendo traslado de la promoción a las partes por el término de tres días, con el citado escrito se ofrecen las pruebas pertinentes y se exhiben los documentos.

Así pues uno de los primeros incidentes de previo y especial pronunciamiento que señala el Código Fiscal de la Federación es:

#### **Incompetencia en razón de territorio.**

Este incidente se puede presentar cuando ante una de las Salas Regionales se promueva juicio de nulidad, siendo que debe conocer otra por razón de territorio, para lo cual se declarará incompetente y remitirá los autos a la que sí lo es. La Sala que se considera competente tendrá que resolver sobre si acepta o no conocer del asunto, comunicando su resolución a las partes, a la Sala remitente y al Presidente del Tribunal; este último en caso de que la Sala destinataria se declare incompetente, lo someterá a consideración del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para que ésta determine a cuál sala regional le corresponde conocer del juicio, lo cual el

---

<sup>217</sup> Cfr., BRAVO PEREZ Roberto, *Incidente en el Juicio Contencioso Administrativo*, (Teoría), Especialización en Materia Procesal Fiscal, Módulo VI Primera Parte, Tomo III, Editado por Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2001, p. 228.

Presidente del Tribunal comunicará a las Salas y a las partes, enviando los autos a quien haya decretado competente.

Si la incompetencia se advierte por alguna de las partes, éstas presentarán ante el Presidente del Tribunal copia certificada de la demanda y de las constancias que considere pertinentes para que el Pleno del Tribunal resuelva, previo informe solicitado por el Presidente de dicho órgano colegiado a la Sala, que detectó la incompetencia.

El artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece que la competencia de las Salas Regionales por territorio, dependerá del domicilio de la autoridad demandada y si fuesen varias, de la que haya emitido el acto que se impugna, o el domicilio del particular demandado.

#### **Incidente de Acumulación de juicios.**

Este incidente se puede promover cuando en dos o más juicios las partes sean las mismas e invoquen idénticos agravios; cuando se trate de un mismo acto impugnado o que se impugnen actos que sean unos antecedentes o consecuencia de otros.

El incidente de acumulación de autos se inicia de oficio o a petición de partes y se tramita ante el Magistrado Instructor, en la Sala que se presentó primero la demanda, quien resolverá sobre la acumulación, en un término de 10 días formulando proyecto de resolución que someterá a la Sala quien confirmará el proyecto en su caso.

Decretada la acumulación la Sala que conozca del juicio más reciente, enviará los autos a la que conoció primero del juicio, en un plazo máximo de seis días. Ahora bien, cuando la acumulación se establezca en una misma Sala, se turnará los autos al Magistrado que conozca del juicio más antiguo.

En el caso de que no pueda establecerse la acumulación, en virtud de haber cerrado la instrucción o por encontrarse en diversas instancias, se decretará la suspensión del procedimiento del juicio en trámite, hasta que se resuelva en definitiva el otro negocio.

La finalidad de la acumulación de autos busca evitar sentencias contradictorias, en aras de una justicia pronta y expedita.

### **Incidente de Nulidad de Notificaciones.**

Se tramita en el supuesto de que en perjuicio de alguna de las partes se considere que alguna notificación no se practicó conforme al procedimiento establecido por el artículo 253 del Código Fiscal de la Federación por lo que resulta ilegal.

El término para promover el incidente de nulidad de notificaciones es de cinco días siguientes a aquél en que conoció el hecho, ofreciendo las pruebas pertinentes en el mismo escrito en que presenta el incidente en comento.

La solicitud de nulidad de notificaciones se desechará definitivamente si el Magistrado Instructor la considera notoriamente infundada.

Este incidente tiene una forma peculiar para su tramitación ya que el plazo que tienen las demás partes para desahogar la vista es el mismo que para interponer el incidente, o sea de cinco días, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación de la promoción que plantea el incidente.

En caso de que la notificación sea ilegal, se decretará la nulidad de la misma y se ordenará su reposición y la de las actuaciones posteriores, imponiéndole al actuario una multa equivalente a 10 veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, sin que esta exceda del 30% de su sueldo mensual.

El incidente de nulidad de notificaciones puede interponerse en contra de la notificación de la sentencia que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dado que no se limita al cierre de la instrucción en el juicio, sino que abarca todas las diligencias de notificación que se realicen en el expediente.

### **Incidente por Interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia.**

La interrupción del juicio por alguna de estas causas durará un año y se decretará por el Magistrado Instructor, desde el momento en que tenga conocimiento de ello; transcurrido dicho plazo, las notificaciones que se tengan que efectuar se harán por lista al respectivo representante legal.

### **Recusación a los Magistrados o peritos.**

Esta se promueve siempre y cuando se actualice cualquiera de las hipótesis previstas en el artículo 204 del Código Fiscal de la Federación, que se refieren a los casos en que un Magistrado o perito está impedido para actuar dentro de un juicio de nulidad y que son:

- a.- Tener un interés personal en el negocio.
- b.- Que alguna de las partes, sus patronos o representantes, sean familiares consanguíneos en línea recta sin límite de grado, hasta el cuarto grado en línea colateral y afines en línea transversal hasta el segundo grado.
- c.- Han sido patronos o apoderados en el mismo negocio.
- d.- Que tengan amistad o enemistad con alguna de las partes, patronos o representantes.
- e.- Que haya dictado el acto impugnado o hayan participado en la emisión o ejecución del mismo.
- f.- Son parte de un juicio similar y pendiente de resolución.
- g.- Puedan actuar con imparcialidad.

Este incidente se promueve ante la Sala o Sección de adscrito del Magistrado que se quiere recusar, del incidente de recusación conocerá el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a través del Presidente del mismo, a quien se le informa en un término de cinco días de los hechos, esto por conducto del Presidente de la Sala o Sección respectiva quien rendirá un informe, en caso de que se decreta fundada la recusación, será sustituido conforme a la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, si es Magistrado de una Sala y si es de la Sala Superior, se abstendrá de conocer el asunto.

Por otro lado, tratándose de los peritos, su recusación se tramitará dentro de los seis días siguientes al día en que surta efectos la notificación del acuerdo de su designación. Al perito se le pedirá un informe al respecto, que en su caso de no presentarse, se presumirá su impedimento para participar en el juicio correspondiente y si resulta fundada la recusación se le sustituirá.

Ahora bien, la regla general para la tramitación de cualquier incidente es que se correrá traslado a las partes, para que en el término de tres días contados a partir del día siguiente a aquél en que surta

efectos la notificación de su presentación, manifiesten y ofrezcan las pruebas que consideren pertinentes, aplicándose las reglas establecidas para el ofrecimiento de pruebas en general.

Los dos incidentes que no son de previo y especial pronunciamiento son:

- 1.- De suspensión de la ejecución.
- 2.- De falsedad de documentos.

#### **Incidente de la suspensión de la ejecución.**

Para la procedencia de éste se tiene que actualizar cualquiera de las siguientes hipótesis señaladas en el artículo 227 del Código Fiscal de la Federación:

- a.- Que la autoridad ejecutora niegue la suspensión.
- b.- Que la autoridad ejecutora rechace la garantía ofrecida.
- c.- La autoridad ejecutora reinicie la ejecución suspendida.

Este incidente se tramita ante el Magistrado Instructor de la Sala Regional que conozca del asunto o que haya conocido el mismo en primera instancia, se promoverá el incidente en cualquier tiempo hasta que se dicte la sentencia que ponga fin al juicio.

Presentada la solicitud y copia de la suspensión de la ejecución del acto impugnado y las pruebas documentales que se consideren necesarias, así como el otorgamiento de garantía; principalmente se deberá presentar el documento en que conste el acto del cual se desprende la hipótesis que le da origen, el Magistrado Instructor podrá decretar la suspensión temporal de la ejecución.

Ahora bien, una vez notificada la autoridad deberá rendir un informe en un plazo de tres días o en su caso el particular (cuando la autoridad promueve este medio legal, por haberse concedido la suspensión de forma ilegal, a su consideración), la Sala dictará la resolución respectiva, ya sea negando u otorgando la suspensión del acto reclamado o bien, decida sobre la garantía que se ofreció, en un plazo de cinco días. En caso de que no exista informe, la Juzgadora podrá estimar como ciertos los hechos planteados en la promoción del incidente.

Aunque existe un recurso que se puede hacer valer en contra del incumplimiento de la sentencia que decreta la suspensión del acto, el artículo 228 del Código Tributario Federal estipula que en caso de

que la autoridad ejecutora no de cumplimiento a la orden de suspensión, la Sala Regional declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en contravención a la medida de suspensión e impondrá una multa a la autoridad renuente.

#### **Incidente de Falsedad de Documentos.**

El artículo 229 del Código Fiscal de la Federación señala que el incidente se podrá hacer valer respecto de cualquier documento que se haya ofrecido y que obre en el expediente, corriendo traslado del incidente y de los documentos a las partes por el término de 10 días.

En la tramitación del incidente en mención, podrá el Magistrado Instructor, citar a la persona a quien se objete la falsedad de documento por considerarse que la firma es de otra, para que estampe la misma en presencia del secretario.

Si se trata de un documento que no obre en el expediente en que se tramita el juicio de nulidad o no se pueda ofrecer, se indicará el lugar donde se localizare para ofrecerse la prueba pericial; en caso de que no se efectúe cualquiera de estos hechos, el Magistrado Instructor, desechará la promoción del incidente.

La resolución emitida por la Sala respecto de la autenticidad de un documento sólo surtirá efectos en el juicio en que se dicte.

#### **3.3.7. ALEGATOS Y SENTENCIA.**

Los alegatos son las argumentaciones que hacen valer las partes en relación al proceso. En este sentido el Maestro Hugo Carrasco Iriarte señala que los alegatos sirven básicamente para desvirtuar lo dicho por la autoridad en la contestación a la demanda, por parte del actor, y son útiles, a la autoridad, para destacar los aspectos relevantes de la litis planteada en el juicio con la contestación de demanda.<sup>218</sup> Por su parte el Dr. Manuel L. Hallivis nos dice que los alegatos permiten resumir, razonar, sintetizar y, aún sistematizar los argumentos más importantes vertidos en la demanda y en la ampliación, reiterar los fundamentos y motivos de las acciones y excepciones, así como lo

---

<sup>218</sup> *Cfr.*, CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal*, Editorial Themis, México, 1996, p. 209.

adminiculado o probado en el desahogo de las diversas probanzas, para hacer notar al juzgador lo probado en juicio, pero sin introducir ningún elemento nuevo.<sup>219</sup>

En este sentido encontramos que el Código Fiscal de la Federación en su artículo 235 señala:

“Artículo 235. El magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.

Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa.”

Ahora bien, por sustanciación del juicio implica que ya no tiene que haber ninguna diligencia pendiente de realizar, como el desahogo de alguna prueba, la resolución de algún recurso, la tramitación de algún incidente, dictar el acuerdo de domicilio en el caso del ejercicio de las facultades de atracción.<sup>220</sup> En este sentido se debe de revisar el expediente con exhaustividad para verificar que en el mismo no se encuentren cuestiones pendientes de resolverse, y si las hubiera, atenderlas de inmediato para estar en posibilidad de dictar el acuerdo por el cual darle término a las partes para rendir sus alegatos.

Al momento en que el Magistrado Instructor considere que no hay cuestión pendiente por desahogar dentro del juicio contencioso administrativo, notificará por lista a las partes que tienen cinco días para formular alegatos por escrito, contados a partir de los diez días siguientes a la notificación del acuerdo de cierre de instrucción.

En este sentido los alegatos son el escrito por el cual las partes refuerzan los argumentos vertidos en la demanda y en la contestación de la misma para allegarle elementos de juicio al juzgado y resuelva la litis planteada, de ahí el término de alegatos de bien probado que es el que procura el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, al efecto se señala que en los alegatos de bien probar no deben discutirse teorías, doctrinas o principios de derecho, ni menos invocar las prescripciones de leyes que hagan al fondo del asunto, porque en los alegatos debe de señalarse, que se han probado bien los hechos alegados.<sup>221</sup>

---

<sup>219</sup> *Cfr.*, HALLIVIS PELAYO, Manuel, *Los alegatos y el cierre de la instrucción en el juicio contencioso administrativo*, Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa, Especialización en Materia Procesal Fiscal, Tomo III, Módulo VI, Primera Parte, México, p. 410.

<sup>220</sup> *Ibidem*, p. 404.

<sup>221</sup> ARAGAÑARAS MANUEL J., *op. cit.*, p. 326.

Por ello los alegatos revisten una importancia fundamental en el litigio contencioso administrativo en virtud de que procurará al litigante así como a la autoridad a centrar la litis, a argumentar respecto de las defensas planteadas por la demandada y hacer énfasis en los argumentos torales de la demanda y en consecuencia llevar al juzgador a la convicción de la acción o excepción planteada.

Ahora bien, en los alegatos vertidos por escrito en el juicio contencioso administrativo, no pueden establecerse argumentos novedosos no planteados en el escrito de demanda o en la contestación a la misma, ni mucho menos perfeccionar los fundamentos de la resolución impugnada, en virtud de que de ser así se estaría violando lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación que señala:

**ARTÍCULO 237.- (...)**

"Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación."

Lo anterior, en virtud de que se dejaría en estado de indefensión a alguna de las partes, al no poder argumentar en relación a tal argumento novedoso, es por ello la razón de ser de la disposición.

Lo anterior encuentra sustento en la siguiente tesis de jurisprudencia:

**"NULIDAD, JUICIO DE. ALEGATO. NO DEBEN INTRODUCIRSE ELEMENTOS NUEVOS A LA CONTROVERSIA.** El artículo 235 del Código Fiscal de la Federación (en su texto vigente a partir del quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho), dispone que el Magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Asimismo, dispone que los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia; y, que al vencimiento del término señalado, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción sin necesidad de declaratoria expresa. El precepto en cita no define lo que debe entenderse por el término alegato pero, dentro de la doctrina jurídica se le delimita y estudia incluso con un sentido amplio y uno estricto. Así, se aprecia que los alegatos son los razonamientos por los cuales se pretende convencer al Juez de que se tiene la razón, por un lado; y, por otro, tratándose de los "alegatos de bien probado", se dice que son aquellos razonamientos hechos después de que se han rendido las probanzas y antes de citación para sentencia, en los que esencialmente, quien los formula manifiesta las razones por las que las pruebas aportadas al juicio deben dar convicción al juzgador para decidir en su favor, arguyéndose también las incongruencias de la contraparte. En cualquiera de los dos casos los alegatos se agotan en el hecho de ser una especie de reiteración de lo manifestado dentro del juicio y de que las pruebas que obran en autos abonan a la pretensión propia. Precisamente, por estos motivos es por lo que los alegatos no forman parte de la litis, en virtud de que no tienen por objeto el aportar argumentos ni pruebas nuevas al juicio, sino tan solo el de reiterar que se tiene la razón y hacerle patente al juzgador que con las pruebas aportadas sí se acredita la propia pretensión. En el caso

específico, el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación se refiere a los "alegatos de bien probado", es decir a aquellos razonamientos que tienden a ponderar el valor de las pruebas propias ofrecidas y a impugnar las de la contraparte. Tal aserto deriva del hecho de que dichos alegatos se presentarán con posterioridad "a la sustanciación del juicio" y siempre y cuando "no exista cuestión pendiente que impida su resolución", es decir, después que se hayan rendido las pruebas y antes de citación para sentencia. Por lo que en este sentido, debe concluirse que los alegatos a que se refiere dicho dispositivo deben contener los razonamientos por los cuales cada una de las partes estima que con sus pruebas se abona a la propia pretensión, mientras que las de la contraparte se impugnan en su valor probatorio. En esta tesitura, si el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación citado establece que "los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia", se refiere únicamente a que los mismos, se considerarán en cuanto a los razonamientos que contengan respecto al valor de las probanzas propias presentadas, así como en cuanto impugnen el valor de las presentadas por la contraparte. Cuestión que excluye la consideración de los alegatos en cuanto que señalen nuevos actos impugnados, nuevos argumentos no hechos valer al presentar la demanda, o al contestarla, toda vez que, en primer lugar, el objeto de los alegatos no es el introducir nuevas cuestiones a la controversia, sino ponderar al valor de las probanzas presentadas. Así, la Sala Fiscal sólo estaría obligada a considerar los alegatos siempre y cuando en ellos su contenido fuese propio de los mismos. Es decir, la Sala sólo considerará los alegatos en cuanto se refieran al valor de las probanzas presentadas y los razonamientos en ellos contenidos vayan dirigidos a determinar el alcance de cada una de ellas, mas en modo alguno deberán considerarlos en cuanto en ellos se introduzcan nuevos argumentos, ya que tal cuestión no es propia de los alegatos. Por otra parte, si la Sala resolviera el juicio en base a un nuevo argumento, o prueba, contenida en los alegatos de una de las partes, automáticamente estaría alterando la litis, pues se violaría el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación el cual establece que las Salas no podrán cambiar los hechos expuestos en la demanda y la contestación. A mayor abundancia, es pertinente señalar que en la exposición de motivos para la reforma del artículo en cuestión, no se encuentra ningún razonamiento relativo a los alegatos en particular, por lo que no puede asumirse que la intención del legislador haya sido la de permitir que mediante ellos se incorporen nuevos extremos a la litis. Y no puede ser de esa manera porque entonces, atendiendo al principio de equidad, sería necesario dar vista a una de las partes con los argumentos de su contraria y ello retrasaría notablemente la solución del conflicto, es decir, se instrumentaría un sistema de réplica y dúplica (desaparecido del ordenamiento adjetivo civil local desde la década de los sesentas) no previsto por el Código Fiscal de la Federación.<sup>222</sup>

Por tanto, al rendirse los alegatos en tiempo, el juzgador deberá considerarlos al momento de dictar sentencia que resuelva el fondo del asunto, como lo dispone el artículo 235, porque en todo caso no tendría razón de ser lo dispuesto por el citado precepto, así como que se pueden aclarar situaciones no planteadas con claridad en la demanda o señalar criterios novedosos del Poder Judicial o de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que refuercen el argumento esgrimido en la demanda.<sup>223</sup>

En este sentido, transcurrido el plazo de cinco días para formular alegatos, con ellos o sin ellos se cerrará la instrucción del juicio y se procederá a dictar sentencia.

<sup>222</sup> Tesis I.3o.A. J/10, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Abril de 1996, p. 253.

<sup>223</sup> Cfr., MARGAÍN MANAUTOU, Emilio, *De lo Contencioso Administrativo, de Anulación o de Legalidad*, Séptima Edición, Porrúa, México, 1998, p. 305.

Por su parte la sentencia es “el acto del órgano jurisdiccional en que este emite su juicio sobre la conformidad o disconformidad de la pretensión de la parte con el derecho objetivo y, en consecuencia, actúa o se niega a actuar dicha pretensión.”<sup>224</sup>

Es así que la sentencia es un acto propiamente jurisdiccional que pone fin a la contienda, aunque debe señalarse que no es el único acto que pone fin al juicio, dado que el desistimiento y la revocación del acto impugnado, también ponen fin al juicio mediante otro acto jurisdiccional como sería el acuerdo por el cual se sobresee el juicio.

La sentencia emitida por el órgano jurisdiccional Fiscal puede ser definitiva o interlocutoria; definitiva, cuando resuelve los puntos materia de controversia, e interlocutoria cuando resuelven una situación accesoria o incidental que haya surgido en la secuela procesal.

Ahora, al ser la sentencia un acto jurisdiccional, dado que se declara la verdad legal, es pertinente establecer la diferencia entre el juicio de plena jurisdicción o el de anulación por ilegalidad. En este orden, si la sentencia que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es simplemente declarativa, significa que debe limitarse a señalar si se ha violado o no la ley con la resolución combatida (anulación); ahora, si la sentencia es de condena y no sólo se limita a declarar el derecho sino que ordena su condena o declara la constitución de un derecho será de plena jurisdicción.

En este sentido el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, ha señalado:

**“TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. MODELO DE JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MIXTO.** El Código Fiscal de la Federación actualmente adopta un modelo de jurisdicción contencioso administrativo mixto, a saber: a) Objetivo o de mera anulación; y, b) Subjetivo o de plena jurisdicción. El primero tiene la finalidad de controlar la legalidad del acto y restablecer el orden jurídico violado, teniendo como propósito tutelar el derecho objetivo, esto es, su fin es evaluar la legalidad de un acto administrativo y resolver sobre su validez o nulidad. En el segundo modelo, el tribunal está obligado a decidir la reparación del derecho subjetivo, teniendo la sentencia el alcance no sólo de anular el acto, sino también de fijar los derechos del inconforme y condenar a la administración a restablecer y hacer efectivos tales derechos, es decir, en estos casos será materia de la decisión la conducta de una autoridad administrativa a efecto de declarar y condenarla, en su caso, al cumplimiento de una obligación preterida o indebidamente no reconocida en favor del administrado.”<sup>225</sup>

<sup>224</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *La sentencia administrativa, su impugnación y efectos*, tecos, España, 1954, p. 84.

<sup>225</sup> Tesis I.4o.A.372 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, Septiembre de 2002, p. 1466.

De lo anterior, las sentencias emitidas en el juicio contencioso administrativo pueden ser a) declarativas, b) condenatorias o c) constitutivas de derecho.<sup>226</sup>

Ahora bien, en el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se dictará sentencia dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se cierre la instrucción, por la mayoría o unanimidad de los Magistrados integrantes de la Sala, por lo que dentro de los 45 días siguientes al cierre de instrucción el Magistrado Instructor elaborará el proyecto respectivo.

En caso de existir un voto en contra, el Magistrado Instructor que lo hubiese emitido redactará su voto particular en un término de diez días y así se hará constar en la sentencia.

Toda sentencia debe fundarse en Derecho y debe examinar principalmente las causas de ilegalidad que lleven a declarar la nulidad lisa y llana atendiendo al fondo-del asunto, ya que se haya alegado por el particular en relación con el acto impugnado.

El Magistrado Instructor deberá estudiar primero los argumentos que conlleven a una nulidad lisa y llana, por lo que no es obligatorio que el juzgador estudie los demás argumentos vertidos en los escritos que contienen la demanda; en caso de que no se pronuncien agravios de fondo o éstos no provoquen la nulidad lisa y llana, la Sala deberá analizar todos y cada uno de los conceptos de violación que haya manifestado el demandado.

La Sala del Tribunal está impedida para suplir agravios deficientes, no obstante, puede invocar de oficio la incompetencia de la autoridad que haya dictado la resolución, así como declarar la nulidad por ausencia total de fundamentación y motivación, que son los casos en los que puede declarar la nulidad de la resolución impugnada de forma oficiosa.

El contenido de la sentencia se vincula con la pretensión, toda vez que se clasifican en declarativas (cuando se establece un violación que conlleva la invalidez del acto); constitutivas (cuando surge un nuevo estado jurídico) y, de condena (vinculadas con obligaciones de dar, hacer o no hacer).

En el supuesto de que en la sentencia se ordene que la autoridad restituya un derecho subjetivo violado o la devolución de una cantidad (sentencia de condena), previamente el Tribunal deberá hacer constar el derecho del actor, además de la ilegalidad del acto que se impugna.

Las sentencias emitidas por el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa pueden tener los siguientes efectos según lo señala el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación:

---

<sup>226</sup> *Cfr.*, **BIELSA Rafael**, op. cit., p. 267.

- I.- Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- II.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada (nulidad lisa y llana).
- III.- Declarar la nulidad para efectos, señalando con precisión cómo debe cumplirla la autoridad.
- IV.- Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación determinando la nulidad del acto combatido.

Ahora bien, una vez resuelta la litis mediante una sentencia, ésta se deberá cumplir en un plazo de 4 meses, contados a partir del día en que la sentencia quede firme. La sentencia adquiere definitividad cuando no fue recurrida por las partes o bien el tribunal de alzada confirma la validez.

Son causas de ilegalidad de las resoluciones administrativas y que orientan al Magistrado Instructor al momento de emitir sentencia definitiva, las establecidas en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación:

- I.- Incompetencia del funcionario que haya emitido o tramitado el procedimiento de la que se originó la resolución impugnada.
- II.- Omisión de los requisitos formales que afecten las defensas del particular y trasciendan el sentido de la resolución como la fundamentación y motivación.
- III.- Vicios en el procedimiento.
- IV.- Que se haya aplicado las normas indebidas, se contravengan las aplicadas.
- V.- Que los hechos que motivaron la emisión del acto controvertido no se hayan efectuado o se apreciaron en forma equivocada, traduciéndose en un acto de desvío del poder de la parte de la autoridad administrativa.

Si la Sala dictó sentencia fundando su resolución en el hecho de que hubo omisión en los requisitos formales, fundamentación y motivación, o bien por vicios en el procedimiento, deberá declarar la nulidad del acto impugnado para efectos de que se dicte un nuevo acto que cumpla con todos y cada uno de los requisitos debidos, excepto cuando se trate de facultades discrecionales de las autoridades fiscales.

Ahora bien, existen dos figuras contempladas en el Código Fiscal de la Federación que regulan las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dentro del juicio contencioso administrativo, y que el particular o la autoridad demandada pueden ejercer al considerar que la sentencia no se emitió dentro del término que marca el código, o si bien contienen errores. Dichas figuras jurídicas son:

**La Aclaración de Sentencia:** Es el único medio de defensa que las partes pueden hacer valer en la Sala Regional o Sección del Pleno que dictó la sentencia por considerar que ésta es contradictoria, ambigua u oscura. Esta se promueve por una sola vez, dentro de los diez siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación por medio de la cual se conoció de la resolución.

La Sala o Sección deberá dictar la resolución de aclaración dentro de los cinco días siguientes a los que se interpuso el recurso, la cual formará parte de la sentencia recurrida y no acepta recurso alguno en contra, reputándose como cosa juzgada (sentencia definitiva).

**La Excitativa de Justicia:** Es el medio de defensa legal con que cuentan las partes para el caso de que no se dicte la sentencia en el plazo señalado para ello. De esta figura conoce el Presidente del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien pedirá un informe al Magistrado Instructor que no haya cumplido con la emisión del proyecto de la sentencia, el cual se deberá rendir en cinco días; le competará resolver al Pleno del Tribunal, quien en caso de encontrar fundada la excitativa, concederá quince días al Magistrado para que formule el proyecto que corresponda y en caso de no efectuarlo será sustituido.

En el supuesto de que el Magistrado Instructor sí haya formulado el proyecto respectivo, pero que no haya sido dictada la sentencia, el informe se solicitará a la Sala o Sección que corresponda y deberá efectuarse en un plazo de tres días. Considerada fundada la excitativa de justicia por el Pleno, se otorgarán diez días para que se emita sentencia, caso contrario se sustituirán o cambiarán a los Magistrados integrantes de la Sala o Sección respectiva.

### **3.3.8 RECURSOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

Un recurso es el medio legal por el cual se impugna o contraviene una resolución jurisdiccional que se considera causa agravio al que la promueve, con el objeto de que se revoque o modifique la sentencia recurrida, o bien se confirme con mejores elementos dicha resolución.

Es por ello que en el Código Fiscal de la Federación en la parte relativa al juicio contencioso administrativo, se prevé la figura de los recursos, estableciéndose así los medios legales de defensa en contra de las resoluciones emanadas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los cuales son:

- 1.- Recurso de Reclamación.**
- 2.- Recurso de Queja.**
- 3.- Recurso de Revisión.**

### **Recurso de Reclamación.**

El artículo 242 del Código Fiscal de la Federación señala que el recurso de reclamación es el medio de defensa que las partes pueden hacer valer en la Sala Regional que corresponda, en contra de los acuerdos que dicte el Magistrado Instructor por los que admita, deseche o tenga por no presentada la demanda, la ampliación a la misma, la contestación, al igual que la contestación a la ampliación de la demanda o que se refiera a alguna prueba.

También este recurso procede en contra de las resoluciones que nieguen o decreten el sobreseimiento del juicio o aquellas que admitan o rechacen la intervención de un tercero.

Este recurso se debe hacer valer ante Sala Regional que emitió el acuerdo que se reclame dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

Admitido el recurso, se correrá traslado del mismo a la contraparte para que manifieste lo que a su derecho convenga en el término de quince días, y transcurrido el mismo, se dará cuenta a la Sala para que resuelva lo conducente.

Contra la resolución de este recurso procede Amparo Indirecto ante el Juez de Distrito que corresponda en razón de la Jurisdicción del Tribunal.

### **Recurso de Queja.**

El artículo 239-B, del Código Fiscal de la Federación, establece que el recurso de queja procede en casos de incumplimiento de la sentencia definitiva, así como interlocutorias que hubiesen otorgado o negado la suspensión definitiva; también procede contra la repetición de una resolución anulada por exceso o defecto del cumplimiento de la sentencia, o bien, contra el total incumplimiento de la sentencia, toda vez que el plazo para cumplimentar la misma por la autoridad fiscal es de cuatro meses.

El recurso de queja se interpone dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación por medio de la cual se tenga conocimiento del acto, o bien, en cualquier tiempo cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia definitiva o bien tratándose del incumplimiento de la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, ante el Magistrado Instructor, quien corre traslado a la contraparte para que a su vez dé contestación a la misma, rindiendo un informe en cinco días y vencido este plazo, con informe o sin él, la Sala de manera colegiada dictará la resolución correspondiente.

La resolución puede ser en tres sentidos:

1. Si existe repetición del acto impugnado, éste se deja sin efectos y se ordena al funcionario responsable que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

Esta resolución se notifica al superior jerárquico del funcionario responsable e impone una multa al inferior jerárquico.

2. Si hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, igualmente se dejará sin efectos la resolución recurrida y se le concederá al funcionario responsable un término de veinte días para que dé debido cumplimiento a la sentencia, de conformidad con los términos y condiciones fijados por la Sala para ello.
3. Si se decide que existió incumplimiento u omisión total se le concederán al funcionario responsable un término de veinte días para que cumpla con la sentencia, notificándose al superior del funcionario responsable, en caso de no cumplir se le impondrá una multa.

Por otra parte, si la queja se promueve en contra de una resolución interlocutoria en la cual se ordenó la suspensión del acto impugnado, el Magistrado Instructor solicitará un informe a la autoridad que se le impute el incumplimiento, con informe o sin él, el Magistrado Instructor dará cuenta a la Sala y en un término de cinco días emitirá sentencia.

Este medio de defensa sólo se puede hacer valer una vez, en relación al supuesto aludido. En caso de que se detecte por el juzgador que se promovió una queja notoriamente improcedente (contra actos que no constituyan resolución definitiva) se impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

### **Recurso de Revisión.**

Es el recurso reservado exclusivamente a la autoridad demandada, toda vez que el particular cuenta, con el juicio de amparo como medio de defensa, por lo que se le ha equiparado al juicio de amparo directo en materia fiscal.

Su procedencia es en contra de:

- 1.- Resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento.
- 2.- Sentencias definitivas.

Se interpone ante la Sala que emitió el acto y conoce del Tribunal Colegiado de Circuito competente en la Sede de la Sala respectiva, en un plazo de 15 días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación de la resolución que se impugna.

Existen requisitos específicos que deben tener las resoluciones para que las autoridades puedan interponer el recurso de revisión y son:

- 1) Que la cuantía del asunto exceda de 3,500 veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

El Código Fiscal de la Federación establece una regla especial tratándose de contribuciones cuyo pago o determinación se efectúe en periodos menores a doce meses, caso en el cual el monto a considerar para los efectos de la interposición del recurso de revisión, se deberá calcular dividiendo el total de la suma de la contribución entre el número de meses comprendidos en el período que corresponda y multiplicar por doce.

- 2) Que sea de importancia y trascendencia, cuando la cuantía sea inferior a 3,500 veces el salario mínimo, o bien que la cuantía sea indeterminada.
- 3) Que sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales (en este supuesto el recurso se interpondrá sólo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y que se refiera a lo siguiente:
  - 3.1.- Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.
  - 3.2.- Alcance de los elementos esenciales de la contribución.
  - 3.3.- Competencia de la autoridad que dictó u ordenó la resolución impugnada o tramitó el procedimiento del que deriva la resolución o que tramitó el ejercicio de facultades de comprobación.
  - 3.4.- Violaciones procesales en el juicio que afecten las defensas del recurrente.
  - 3.5.- Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.
  - 3.6.- Que afecten el interés fiscal de la Federación.
- 4) Asimismo, el recurso procede por resoluciones dictadas en materia de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- 5) En contra de resoluciones de aportaciones de seguridad social cuando el asunto se refiera a sujetos obligados conceptos que integran la base de cotización o sobre el grado de riesgo de la empresa.
- 6) Contra resoluciones que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los casos de atracción de la Sala Superior.

Ahora bien, en el caso de que derivado de los convenios de coordinación fiscal celebrados por la Federación y las Entidades Federativas, éstas últimas hubieren determinado un impuesto coordinado, y el contribuyente lo impugnara y resultare favorable a sus intereses la resolución emitida por la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sólo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podría interponer el recurso de revisión en contra de la citada resolución.

En este sentido se advierte que el recurso de revisión en materia fiscal lo interpone la autoridad encargada de la defensa jurídica del Servicio de Administración Tributaria, aún en los casos de que la determinación del impuesto coordinado lo haya realizado en su caso la autoridad local, esto es, se limita la posibilidad de interponer recurso de revisión a las autoridades fiscales coordinadas cuando hayan determinado impuestos coordinados, lo que no es congruente con el primer párrafo del artículo 248 con la fracción II, inciso a) del artículo 198 del Código Fiscal de la Federación.

Lo anterior en virtud de que la fracción II, inciso a) del artículo 198, señala que por autoridad demandada se entiende, LA AUTORIDAD QUE DICTO LA RESOLUCION IMPUGNADA, y el primer párrafo del artículo 248 dispone que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o la resoluciones que decreten el sobreseimiento podrán ser impugnadas por la autoridad, es decir, la autoridad demandada, esto es la Secretaria de Finanzas del D.F. por determinar Impuesto sobre la Renta a un pequeño comerciante.

En tal virtud, la Secretaría de Finanzas del D.F., tendría que presentar el recurso a través de quien lo representó en juicio de nulidad en la que fue demandado, dado que ella emitió la resolución que se impugna.

Ahora bien, el limitar la facultades de las autoridades coordinadas en el juicio de nulidad ya no encuentra razón de ser, en virtud de las facultades que se le han otorgado a los estados como autoridades fiscales federales en la determinación de impuesto, por lo que sería congruente extender la facultad de interponer recurso de revisión en el juicio contencioso administrativo a las autoridades

fiscales coordinadas, cuando lo que se controvierta sea un impuesto determinado por ellas en ejercicio de sus facultades de comprobación.

## CAPÍTULO IV

### LA DEFENSA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

La Constitución por naturaleza es suprema, se basa en un sistema legal positivo y sienta las bases de la estructura toral de las instituciones fundamentales de un país, de ahí la supremacía, dado que fuera de ella todo es secundario y derivado.

En tal sentido, el texto constitucional debe corresponder a la realidad de la sociedad, es decir, procurar que las instituciones establecidas en ella se cumplan y que los valores protegidos se respeten, por ello a lo largo de la propia Constitución se establecen procesos tendientes a controlar la actuación de los poderes u órganos cuya existencia ella prevé.

Ahora bien, los procesos que tienen como finalidad el control de los entes de poder, son el resultado de largos procesos históricos, que responden a diferentes necesidades, dando como resultado procesos diversos y por tanto, que los actores que participan sean de igual forma diversos.

Lo anterior, en virtud que en algunos procesos se expresan conceptos de violación, en otros causales de anulación o bien motivos de invalidez y finalmente que los efectos de las resoluciones tengan variados alcances.

Es así que la existencia de los controles constitucionales a los poderes federales y estatales se hallan dispersos a lo largo de la Constitución y su regulación secundaria se haya contenida en diferentes cuerpos legales, como son la Ley de Amparo, la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Público, así como en otros cuerpos legales, al igual que en criterios jurisprudenciales.<sup>227</sup>

Los anteriores controles de la Constitución tienen diversas implicaciones y consecuencias que derivan en problemas sustanciales al momento de aplicarlos, esto dada las partes que lo ejercitan, la procedencia de dichos controles constitucionales y la violación cometida, es por ello que el presente capítulo busca esclarecer si las Entidades Federativas, el Distrito Federal y los Municipios pueden ser

---

<sup>227</sup> *Cfr., NAVA ARTEAGA Elisur, La Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad*, Monte Alto, México, 1996, p. xii.

titulares de dichos controles, para así establecer una defensa de sus intereses por medio de la vías Constitucionales.

De ahí la importancia del estudio del Amparo en Materia Administrativa, la Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucional, que consideramos que juegan un papel principal en la defensa jurídica de las Entidades Federativas; Sin embargo, no debe de restársele importancia a otro medio de control de la Constitución que en los últimos años ha tomado un papel importante, como lo es la responsabilidad de los servidores públicos, ya sea mediante el juicio de procedencia o de responsabilidad administrativa.

#### **4.1.- EL AMPARO ADMINISTRATIVO.**

En este orden de ideas tenemos que uno de los elementos de control de la supremacía Constitución es el amparo, el cual es definido como un proceso concentrado de anulación, de naturaleza constitucional, promovido por vía de acción, reclamándose actos de autoridad, y que tiene como finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra la expedición o aplicación de leyes violatorias de las garantías expresamente reconocidas en la Constitución, contra actos conculcatorios de dichas garantías, contra la inexacta y definitiva atribución de la ley al caso concreto, o contra las invasiones recíprocas de la soberanía ya federal ya estatal, que agravie directamente a los quejosos, produciendo la sentencia que conceda la protección el efecto de restituir las cosas al estado que tenían antes de efectuarse la violación reclamada, si el acto es de carácter positivo, o el de obligar a la autoridad a que respete la garantía violada, cumpliendo con lo que ella exige, si es de carácter negativo.<sup>228</sup>

El amparo encuentra su fundamento en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que disponen:

Art. 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III.- Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

---

<sup>228</sup> Cfr., CASTRO, Juventino V., *Garantías y Amparo*, 5ª Ed., Porrúa, México, 1986, p. 295.

“Art. 107. Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

I.- El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;

II.- La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución.

Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán el desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta.

III.- Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a).- Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia;

b).- Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y

c).- Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio;

IV.- En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión;

V.- El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

a).- En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares.

b).- En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal;

c).- En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.

En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales, y

d).- En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado;

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

VI.- En los casos a que se refiere la fracción anterior, la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución señalará el trámite y los términos a que deberán someterse los tribunales colegiados de circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia, para dictar sus respectivas resoluciones;

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 oírán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

VIII.- Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a).- Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del Artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

b).- Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los tribunales colegiados de circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno;

IX. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales;

X.- Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;

XI.- La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la propia autoridad responsable decidirá al respecto. En todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al

Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito;

XII.- La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.

Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca;

XIII.- Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas Salas, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, que funcionando en pleno decidirá cuál tesis debe prevalecer.

La resolución que pronuncien las Salas o el Pleno de la Suprema Corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, sólo tendrá el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción, y

XIV.- Salvo lo dispuesto en el párrafo final de la fracción II de este artículo, se decretará el sobreseimiento del amparo o la caducidad de la instancia por inactividad del quejoso o del recurrente, respectivamente, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, en los casos y términos que señale la ley reglamentaria. La caducidad de la instancia dejará firme la sentencia recurrida.

XV.- El Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca a su juicio, de interés público.

XVI.- Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratase de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria.

XVII.- La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo

en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare.

XVIII.- DEROGADA”

De la transcripción realizada del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede observar que la primera de las fracciones se refiere a violaciones de garantías individuales, la segunda a invasión de jurisdicción local por la federal, y la tercera a invasiones de la jurisdicción federal por la local.

Ahora bien, las dos últimas fracciones del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos implican falta de competencia, que a decir del Maestro Tena Ramírez se traduce en violación a la garantía individual que consagra el artículo 16 Constitucional dado que nadie puede ser molestado si no en virtud, entre otros requisitos, de mandamientos escritos de autoridad competente. Por tanto según el Maestro Tena Ramírez ¿Para qué invocar?, pues, las fracciones II y III si al fin de alcanzar el amparo basta con fundarlo en la fracción I.<sup>229</sup>

En este sentido, se puede señalar que el amparo se concibió originalmente como un instrumento de control de la constitucionalidad, pero al paso del tiempo y por interpretaciones extensivas de las garantías contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución, el amparo se convirtió en un medio de control de legalidad, conservando al mismo tiempo su carácter original de control de constitucionalidad.

Ahora bien, el amparo administrativo según el maestro Vázquez Alfaro, ha tenido cuatro periodos importantes, el primer periodo judicial abarca desde la creación de la institución hasta la publicación de la Ley de Amparo de 1919. En esta fase, como se mencionó en el capítulo tercero del presente trabajo, todos los actos administrativos eran juzgados por los tribunales del Poder Judicial Federal. Sin embargo, ciertos actos que no podían ser atacados ante dichos tribunales eran impugnados por medio de amparo.<sup>230</sup>

La interpretación del artículo 14 y 97 párrafo primero de la Constitución de 1857, permitió que el Poder Judicial Federal resolviera sobre el control de legalidad de los actos de la administración, con lo que se frenó el desarrollo de un contencioso administrativo.

La segunda etapa del Amparo Administrativo se inició con la Ley de amparo del 18 de octubre de 1919, que creó el recurso de súplica a favor de las autoridades administrativas, para impugnar ante

<sup>229</sup> Cfr., TENA RAMÍREZ, Felipe, op. cit., pp. 503 a 509.

<sup>230</sup> Cfr., VAZQUEZ ALFARO, José Luis, *El Control de la Administración Pública en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas; UNAM, México, 1996, p. 215.

la Suprema Corte de Justicia de la Nación las decisiones de los tribunales federales que fueran desfavorecidos a la administración. Durante este periodo se creó la Sala Administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En esta misma época también se creó el Tribunal Fiscal de la Federación por la ley de justicia fiscal del 27 de agosto de 1937 como un tribunal administrativo independiente de toda autoridad administrativa.

A partir de ese año, los litigios administrativos fueron divididos entre aquellos susceptibles de ser impugnados ante los jueces de distrito y aquellos que podían ser combatidos directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación (hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), cuya sentencia definitiva podía ser atacada por la vía del amparo; en ambos casos, se debía utilizar el procedimiento del amparo indirecto dado que las sentencias del otrora Tribunal Fiscal de la Federación eran consideradas como actos formalmente administrativos.<sup>231</sup>

En esta etapa se introduce también una figura jurídica importante, para la administración pública como es el juicio de lesividad, que es el intento por parte de la autoridad administrativa dentro del procedimiento contencioso administrativo, con el propósito de anular una resolución favorable a un gobernado, que fue emitida de manera ilegal.<sup>232</sup>

En este sentido la ley de Justicia Fiscal y Administrativa brindó la posibilidad de impugnar los actos administrativos ilegales favorables a un particular por la vía de legalidad.

El tercer periodo en el amparo administrativo lo podemos encontrar en la reforma del texto del artículo 104 de la Constitución y del artículo 114 de la Ley de Amparo cuyo objeto era el de establecer una separación entre los dos sectores del amparo administrativo a fin de instrumentar dos procedimientos; por una parte, se mantuvo el amparo indirecto para combatir los actos administrativos que no podían ser combatidos directamente ante los tribunales administrativos y por otra parte, se estableció el amparo directo para combatir ante el tribunal federal las sentencias y resoluciones de carácter definitivo emitidos por los tribunales administrativos, todo ello después de haberse reconocido el carácter jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.<sup>233</sup>

En esta etapa se pueden distinguir dos sectores principales en el amparo administrativo que son el amparo indirecto, que hace las veces de contencioso administrativo, y el amparo directo como recurso de casación administrativa para combatir las sentencias definitivas de los tribunales administrativos.

---

<sup>231</sup> *Ibidem*, p. 217

<sup>232</sup> *Cfr.*, ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo A, *El Juicio de Lesividad...*, op. cit., p. 67.

<sup>233</sup> *Cfr.*, VAZQUEZ ALFARO, José Luis, op. cit. p. 217.

Ahora bien, la autoridad administrativa para atacar las sentencias emitidas por el actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuenta con el recurso de revisión que fue creado a raíz de la reforma constitucional del 30 de diciembre de 1946, en la que se consideró que las sentencias pronunciadas por el entonces Tribunal Fiscal en los asuntos de importancia y trascendencia, podían ser sometidos a revisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a petición expresa de la autoridad que hubiera intervenido como demandada en el juicio.

Mediante la reforma publicada el 10 de agosto de 1988, que entro en vigor a partir del 15 de enero de 1989, los Tribunales Colegiados de Circuito son los órganos encargados de conocer del recurso de revisión interpuesto contra las sentencias de las Salas Regionales y de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

Posteriormente, en 1995 mediante una reforma al Código Fiscal de la Federación se estableció el recurso de apelación cuya efimera vigencia fue de un año, dado que para el año de 1997, dicha figura fue reformada, conforme a lo dispuesto por el artículo 278 del Código Fiscal de la Federación; hasta el 31 de diciembre de 1996, el recurso de revisión procedía en contra de aquellas sentencias que no pudieran ser apelables ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación por haberse dictado conforme a la jurisprudencia del Poder Judicial Federal, teniendo una cuantía superior a doscientas veces el salario mínimo general diario elevado al año correspondiente al Distrito Federal.<sup>234</sup>

La reforma realizada en 1997 desapareció la figura de la apelación al derogarse los artículos 245, 246 y 247 que contenían la figura de la apelación. La razón para su desaparición, según consta en la exposición de motivos de la iniciativa de ley enviada al Congreso de la Unión, es la de evitar la centralización y concentración de la segunda instancia en la Ciudad de México, lugar de residencia de la entonces Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, que como ya se dijo era la entidad encargada de sustanciar y resolver el citado recurso de apelación y porque implica cierto desequilibrio procesal para las partes, ya que únicamente la autoridad demandada era quien podía hacer uso del recurso de la apelación, más no así el particular, quien, en todo caso, podía hacer uso de tal figura procesal, siempre y cuando la autoridad lo hiciera de manera derivada y accesoria, mediante la adhesión a la misma.<sup>235</sup>

En este sentido el recurso de revisión a partir de la reforma del 31 de diciembre de 1996, es interpuesto por la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica ante el Tribunal Colegiado de

---

<sup>234</sup> *Cfr.*, SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto, op. cit., p. 625.

<sup>235</sup> *Idem.*

Circuito en la región, mediante oficio presentado ante la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de conocimiento, dentro de los quince días siguientes en que surta efecto la notificación de la resolución desfavorable a los intereses de la autoridad demandada, este recurso es exclusivo para las autoridades demandadas, y se deja a los particulares el amparo directo como forma de impugnación paralela.

Con relación al último párrafo del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades Federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso de revisión sólo podrá ser interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por tanto, observamos que el amparo directo en materia administrativa para las autoridades como medio de defensa es nugatorio tanto para las Entidades Federativas como para la Federación; Si embargo, se abrió la posibilidad del recurso de revisión, el cual se limita en el caso de las Entidades Federativas, cuando lo que se encuentre en impugnación sean ingresos coordinados, en la cual no tiene facultad para interponer dicho recurso, lo cual consideramos que se debiera abrir la posibilidad de que las autoridades locales coordinadas puedan interponer recurso de revisión para que su acto sea analizado por el Poder Judicial de la Federación.

La cuarta etapa se caracterizó por dos fenómenos de importancia, el primero fue la creación de nuevos tribunales administrativos en los Estados de la federación, y los tribunales agrarios a nivel federal (en 1992), esto trajo como consecuencia la disminución de los amparos indirectos (o de doble instancia) para controvertir los actos de las autoridades administrativas (locales y federales) y agrarias, pero se incrementó el uso del amparo para combatir las resoluciones definitivas dictadas por los órganos de jurisdicción administrativa.

El segundo fenómeno fue que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo excepcionalmente conoce de ese tipo de amparos, dado que es competencia de los Tribunales Colegiados, debido a que dejó de ocuparse de las cuestiones de legalidad para consagrarse al control de la constitucionalidad de los actos de los poderes públicos.

Situación que también se manifiesta en lo relativo a la tramitación de recurso de revisión, interpuesto por la autoridad en contra de las sentencias de los tribunales administrativos que le son desfavorables.<sup>236</sup>

---

<sup>236</sup>Cfr., VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, op. cit., p. 218.

En este sentido hemos visto el desarrollo del amparo en materia administrativa, pero en cuanto a las autoridades se ha señalado que el amparo directo en Materia Administrativa es improcedente, por lo que se deja expedita la vía del recurso de revisión en contra de las sentencias pronunciadas por el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sustituyendo con ello al amparo directo en materia administrativa.

Sin embargo, si bien es cierto las autoridades de las Entidades Federativas y de la Federación no pueden interponer juicio de amparo directo en contra de las resoluciones definitivas que emitan los tribunales administrativos dado que para ello tienen el recurso de revisión, es conveniente apuntar si procede el amparo indirecto en materia administrativa o fiscal promovido por una Entidad Federativa, el Distrito Federal, el Municipio o la Federación, dado que el artículo 4 de la Ley de Amparo señala que el amparo sólo puede ser promovido por la parte a quien perjudique la Ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí o por su representante.

En este sentido, de una primera lectura al citado ordenamiento se establece que el amparo solo puede ser promovido por las personas físicas o morales, ahora de la lectura del capítulo I, título primero de nuestra Constitución, nos lleva a la conclusión de que ese capítulo llamado de las garantías individuales, corrobora que el amparo sólo es para las personas físicas o morales.

Aún más cuando se ha sostenido que las partes en el juicio de amparo serán como actor un particular y como demandado una autoridad, porque el juicio tienen como objetivo salvaguardar las garantías individuales, que son limitaciones al poder del Estado y aun en el caso de lo dispuesto por las fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refiere a la protección del amparo de las respectivas jurisdicciones federales y locales, las invasiones a las mismas tienen que resolverse en razón al perjuicio que causan al particular y pedir la reparación del daño por el individuo afectado, según lo establece el artículo 107 Constitucional.

Sin embargo, el artículo 4 de la Ley de Amparo no debe de interpretarse de forma aislada y es por ello que los artículos 8 y 9 del referido ordenamiento señalan que son partes en el juicio de amparo las personas morales privadas y las personas morales oficiales.

En este sentido también las personas morales pueden pedir el amparo y la protección de la Justicia de la Unión, ahora para el presente estudio es pertinente profundizar en el caso de las personas morales oficiales, señaladas en el artículo 9 de la Ley de Amparo que dispone:

“Artículo 9. Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la Ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquéllas.

Las personas morales oficiales estarán exentas de presentar las garantías que en esta Ley se exige a las partes.”

De la lectura del artículo 9 de la Ley de Amparo se puede desprender que las personas morales oficiales pueden ocurrir en amparo, en este sentido el artículo 25 del Código Civil, nos señala quiénes son las personas morales oficiales en su fracción I y II que dispone:

**Artículo 25** Son personas morales:

I La Nación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios.

II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley.

En tal virtud, encontramos que la Nación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios pueden promover amparo; sin embargo, la interpretación del artículo 9 de la Ley de amparo realizada por Don Gabino Fraga, en la sentencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo planteado por el Ayuntamiento de Tuxpan Veracruz, dispone lo siguiente:

“Ha sido la jurisprudencia constante de esta Suprema Corte de Justicia, que las cuestiones de importancia deben ser estudiadas de oficio por ser de orden público. En acatamiento de esta tesis jurisprudencial se procede en seguida a determinar la causa de improcedencia que afecta al presente juicio y que impide se decida el fondo de asunto. El artículo 9 de la Ley de amparo establece que “las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la Ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquéllos. Si tienen en cuenta que el juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; y que éstas como restricciones al poder público sólo se otorgan a las personas físicas o morales y no a las entidades públicas, es forzoso concluir que al aludir a la disposición transcrita a intereses patrimoniales de las personas morales oficiales se refirió a los derechos privados de éstas, esto es, aquellos que se deriven de relaciones de naturaleza civil contraídas por el Estado como entidad Jurídica. En consecuencia, el precepto en consulta autoriza a las personas morales oficiales para promover el juicio de garantías en defensa de sus derechos privados frente a los abusos de poder público, pero no capacita a las oficinas públicas o departamentos de Estado para entablarlo con objeto de proteger contra otros departamentos de Estado.”<sup>237</sup>

De lo anterior se puede arribar a una primera conclusión, que el amparo cuando es promovido por personas morales oficiales es procedente cuando lo realice en función de su calidad privada, es decir a partir de su calidad de entidad jurídica de derecho civil, lo anterior deriva de la teoría de la

---

<sup>237</sup> GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*, 5ª Ed., Porrúa, México, 1995, p. 287.

doble personalidad del Estado, por lo que es necesario establecer antes del planteamiento del amparo por parte de una persona moral oficial, si ésta obra como órgano de estado investido de potestad o imperio, es decir, en ejercicio de las funciones que le resultan propias dadas las circunstancias de ser depositario de la soberanía de la que el pueblo es titular, cuando sus actos reúnen los requisitos característicos del acto de autoridad, esto es unilaterales, imperativos y coercitivos, o bien como persona de derecho civil.

Ahora bien, el propio artículo 9 de la Ley de Amparo, señala que cuando las personas morales oficiales promuevan amparo lo harán sólo cuando se vea afectado su interés patrimonial, en este sentido debemos de establecer qué se entiende por interés patrimonial.

Al asumir que el patrimonio es el conjunto de bienes, pecuniarios y morales, obligaciones y derechos de una persona que constituyen una universalidad de derechos, la noción de patrimonio del Estado resulta difícil de precisar porque comprende muchos elementos cuyo régimen jurídico es disímulo, pero al respecto encontramos que el patrimonio del Estado es el conjunto de elementos materiales e inmateriales tanto del dominio público, como del privado, cuya titularidad es del Estado, ya sea en forma directa o indirecta (a través de organismos descentralizados o sociedades mercantiles de Estado) y que le sirven para el cumplimiento de sus actividades y cometidos. Así dentro del patrimonio del Estado, se encuentran los siguientes elementos:

1. El territorio y todas las partes integrantes del mismo.
2. Todos los bienes cuya titularidad directa o indirecta sea del Estado.
3. Los Ingresos del Estado por vías de Derecho Público y de Derecho Privado.
4. El conjunto de Derechos de los que el Estado es titular.
5. Los bienes de dominio privado.<sup>238</sup>

Por otra parte, se señala que el “interés patrimonial de las personas morales de derecho público están constituidas por aquellos bienes propios que les pertenecen en dominio, respecto de los cuales tienen un derecho real semejante al que pueden tener los particulares sobre los suyos.”<sup>239</sup>

En este sentido, dentro de la categoría de bienes del Estado debe tener presente el caso en el que la persona moral oficial actúe en defensa de su patrimonio en relación con sus ingresos que tenga derecho a percibir derivados de su calidad de derecho privado.

---

<sup>238</sup> *Cfr.*, ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Administrativo especial*, Volumen I, 3ª Ed., Porrúa, México, 1998, pp. 135 y 136.

<sup>239</sup> BURGOA ORIGUELA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 10ª Ed., Porrúa, México, 1975, p. 329.

La denominación de bienes de dominio público o privado del Estado, lo consideramos un error, dado que el dominio de los bienes según el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es del Estado como ente soberano, por tanto es público, lo que es público o privado es el uso de esos bienes; lo anterior se corrobora con lo señalado por el maestro Ernesto Gutiérrez y González al apuntar “Y eso de “dominio público” y “dominio privado”, es otra tontería, pues el dominio de los bienes no es “público”, sino es público sólo el uso de los bienes, y el “dominio” es sólo del Estado; y de los bienes de “dominio privado” tampoco son de dominio “privado”, sino que son del dominio del Estado para su uso personal, y eventualmente los pueden utilizar los gobernados.”<sup>240</sup>

Por tanto, cuando el amparo indirecto se promueva por parte del Estado en relación con un bien que se encuentra en dominio de éste y que tenga un derecho real, en donde se actúe como ente de poder investido de soberanía, no es procedente el amparo indirecto; por otra parte, consideramos que sí es procedente el amparo indirecto cuando la persona moral oficial actúa en su calidad de derecho privado en una relación de coordinación.

Esto es *las relaciones de coordinación* se entablan entre sujetos que, en el momento de establecerlas mediante actos o hechos jurídicos de diversa naturaleza, no operan como entidades de imperio. Por tanto, tales relaciones son reguladas generalmente por el derecho privado y el social.<sup>241</sup>

Por su parte, *las relaciones de supra a subordinación* son las que se entablen entre los órganos del Estado, por una parte, y en ejercicio del poder público traducido en diversos actos de autoridad, y por la otra, los sujetos en cuya esfera jurídica operen tales actos, mismos que tienen como atributo distintivo, según es bien sabido, la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad.<sup>242</sup>

En este sentido podría promover amparo una Entidad Federativa o un municipio cuando actúe como ente de derecho privado y el acto lesione su esfera patrimonial cuando éste derive de una contraprestación por servicios que preste el Estado en su calidad derecho privado, así como de uso y aprovechamiento de bienes de uso privado del Estado.

---

<sup>240</sup> GUTIÉRREZ Y GONZALEZ, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo Mexicano*, Porrúa, México, 1993, p. 699.

<sup>241</sup> Cfr., BURGOA ORIGUELA Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 26ª Ed., Porrúa, México 1994, p. 169.

<sup>242</sup> Ibidem, p. 170

## 4.2. LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

Uno de los medios de defensa de los Estados es la Controversia Constitucional derivada de un proceso histórico, en la cual se encuentran diferencias substanciales con el juicio de amparo.

A diferencia del amparo, la controversia constitucional es entendida como un proceso de resolución de conflictos entre órganos y poderes del Estado. Apareció en las leyes fundamentales mexicanas en la Constitución de 1824 dado que se asignaba a la Suprema Corte la posibilidad de conocer diferencias entre Estados de la Federación. A partir de entonces, las distintas Constituciones que han regido nuestra vida política han incorporado la controversia constitucional a su diseño, aunque en algunas ocasiones se haya encomendado su resolución no a un órgano jurisdiccional sino a un político, como fue el caso del Supremo Poder Conservador, de acuerdo a la Segunda Ley Constitucional de 1836, o bien al Congreso, según el Acta de Reforma de 1847.<sup>243</sup>

Sin embargo, no fue sino hasta la Constitución de Querétaro, que se empezó a dar forma a la controversia constitucional como actualmente la conocemos, es así que en el dictamen de la segunda comisión de la Constitución de fecha 20 de enero de 1917, el artículo 103 fijó la competencia de los tribunales de la federación, según las mismas nociones que inspiró la organización de ese poder en la Constitución de 1857, consistiendo principalmente, en que sea un poder de carácter federal netamente el que resuelva los conflictos entre las entidades federativas o entre éstas y la Federación.

En este sentido el artículo 105 tal y como fue aprobado por el constituyente de 1917 disponía:

“Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las Controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellos en que la Federación fuese parte.”<sup>244</sup>

De acuerdo con la transcripción del artículo 105 de la Constitución Política de 1917, se puede advertir que la Federación tiene un margen de acción muy amplio cuando es parte y otro margen de acción estrecho cuando sólo puede plantear cuestiones de constitucionalidad que surgieran entre poderes de un Estado. En este sentido, originariamente la controversia constitucional sólo podía ser

<sup>243</sup> Cfr., FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, Coordinador, *Justicia Constitucional Local, El juicio de Amparo y la Controversia Constitucional municipal. Tristes semejanzas y amargas diferencias*, Mtr. José Enrique Rivera Rodríguez, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, México, 2003, p. 361.

<sup>244</sup> Diario de los Debates del Constituyente 1916-1917, México, 11960, Tomo II, p. 688.

planteada por la Federación, los Estados y los Poderes de estos, dejándose fuera de ella a los Municipios y al Distrito Federal.

Fue en 1967 que el artículo 105 Constitucional se reformó en dos ocasiones, una para facultar al Congreso de la Unión para determinar las controversias en que la Federación es parte, en el sentido de establecer qué asuntos son del conocimiento de la Corte, y la segunda previó la posibilidad de que los órganos del gobierno del Distrito Federal pudieran ser parte en la controversia constitucional.

Pero fue en la reforma del 31 de diciembre de 1994, que el artículo 105 de la Constitución fue modificado de nueva cuenta, en la que la competencia del Pleno de la Corte fue ampliada conociendo de las controversias entre los poderes y entre órganos de autoridad, por invasión de facultades y de atribuciones, es así que el artículo 105 reformado en 1994, contempló tres conceptos genéricos: la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y el recurso de apelación en contra de sentencia de los jueces de distrito; sin embargo, en 1996 se reformaron algunos aspectos de la controversia constitucional y de la acción de inconstitucionalidad, quedando el precepto como sigue:

“Artículo. 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

**I.-** De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

**a).-** La Federación y un Estado o el Distrito Federal;

**b).-** La Federación y un municipio;

**c).-** El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

**d).-** Un Estado y otro;

**e).-** Un Estado y el Distrito Federal;

**f).-** El Distrito Federal y un municipio;

**g).-** Dos municipios de diversos Estados;

**h).-** Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

**i).-** Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

**j).-** Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

**k).-** Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

**II.-** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c).- El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

d).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

e).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

f).- Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

La ley electoral federal y las locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

**III.-** De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.”

Ahora bien, en este apartado nos avocaremos al estudio de la controversia constitucional, en cuanto a su naturaleza, objeto, características y definición.

En cuanto a su naturaleza “se trata de un juicio entre poderes u órganos que gozan de autoridad, cuando hacen uso de su autonomía, ejercen las facultades o atribuciones que les han sido confiadas u otorgadas.”<sup>245</sup>

<sup>245</sup> ARTEAGA NAVA Elías, op. cit., p. 9.

Por tanto, cuando se plantea la controversia constitucional se “buscan hacer cesar una invasión al campo de acción que por autonomía, facultades o atribuciones que tienen concedido los poderes u órganos o la anulación de un acto de autoridad que es contrario a la Constitución.”<sup>246</sup>

En este sentido, la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación surge cuando están de por medio actos o normas de carácter general que sean emitidas por un poder u órgano que invadan esferas de competencias y violen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no comprendiendo otro tipo de materias, en virtud de que se trata de una competencia privativa, por lo que quedan fuera todas aquellas materias que no se encuentren directamente relacionadas con nuestra carta magna, en este sentido las cuestiones de legalidad no pueden ser planteadas en controversia constitucional.

Por ello el artículo 21 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala:

“Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

I. **Tratándose de actos**, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

II. **Tratándose de normas generales**, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

III. **Tratándose de conflictos de límites territoriales** distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que lo origina.

Así tenemos que la controversia constitucional procede contra actos, leyes y conflictos de límites territoriales, en los que se tengan ingerencia constitucional y se trastoque el sistema Federal.

En este sentido tiene competencia la Corte para conocer de las cuestiones que atenten contra las constituciones locales de los Estados, en virtud de que estamos en un sistema Federal.

De una primera lectura de los artículos 104, fracción V, 105, fracción I, incisos h), i) y j), se podría afirmar que el Poder Judicial Federal tiene competencia para conocer de dos clases de inconstitucionalidad que pueden darse, la primera cuando tenga que ver con la Constitución Federal, y la segunda, denominada particular, cuando sea la Constitución de un Estado.

---

<sup>246</sup> *Ibidem*, 10.

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia en las controversias constitucionales de Mexicali vs. Gobierno del Estado de Baja California, el Municipio de Delicias vs. Gobierno del Estado de Chihuahua y el Consejo de la Judicatura del Estado de Guanajuato vs. Congreso Local, se consideró competente para conocer de cuestiones relativas a las constituciones locales.

Por lo cual consideramos que si las constituciones locales tuvieran un sistema de defensa, cuando se traten de actos o leyes locales que afecten la constitución local la competente serían de poder Judicial del Estado, la regulación contribuiría a defender la autonomía local y fortalecería el sistema federal, evitando ingerencia del Poder Judicial Federal y así reducir el trabajo de éste y haría que las controversias que se susciten respecto de esta materia se resuelvan por instancias adecuadas.

Lo anterior encuentra eco, cuando el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación José de Jesús Gudiño Pelayo, en el voto particular de la controversia constitucional sobre Tarimbaro, Michoacán (27/97) señala:

Sostengo que para garantizar el federalismo debe respetarse, entre otras cosas, y tal vez en primer término, la autonomía de los Estados. No me parece que se respete cuando todos sus actos, aun los que sólo inciden en su ámbito interno y respecto de los cuales pueden y deben resolver en definitiva, deban de ser revisados por la Suprema Corte de Justicia.<sup>247</sup>

Por otra parte, tomando en cuenta el artículo 124 de la Constitución se podría señalar que a lo que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución es que la controversia constitucional alude a cuestiones de constitucionalidad, dado que no podríamos dejar de reconocer que por virtud del sistema federal, el conocimiento de las controversias que se susciten sobre la aplicación y cumplimiento de la constitución local, correspondería en forma privativa a los órganos locales; por ejemplo, la competencia del poder local no puede comprender actos y leyes emanadas de los poderes de un Estado que violen la constitución de otro Estado, dado que se viola el artículo 121, fracción I, de la Constitución. Asimismo, no pueden comprender actos de la autoridad Federal que actúen dentro del territorio de las entidades, dado que las autoridades Federales no tienen competencia para aplicar el derecho local.

Así, las cuestiones de constitucionalidad que se verifiquen entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, serán resueltas mediante controversia constitucional; ahora bien, la propia Constitución no determina que se trata sólo de actos o disposiciones generales, por lo que debe

---

<sup>247</sup> GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *Controversia sobre Controversia*, 2ª Ed., Porrúa, México, 2001, p. 40.

entenderse que la controversia constitucional se plantea sobre todo tipo de materias vinculadas al orden constitucional y al sistema federal.

Por otra parte, cuando se refiere a los Estados, el Distrito Federal y a los Municipios, son susceptibles de ser impugnados por vía de controversia constitucional, tanto los actos, como las disposiciones generales que ellos emitan, dentro de este rubro, se comprenden las leyes, las reformas a las Constituciones locales, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos.

En este sentido, la Corte debe de disponer la anulación del acto impugnado por ser contrario a la Constitución, por lo que se hablaría de conceptos de invalidez y no de agravios, sin perder de vista que no es objeto de una controversia constitucional cuestiones de legalidad.

Con lo anterior se puede definir a la controversia constitucional como: el procedimiento planteado en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionable por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o cuerpo de carácter municipal, y que tiene por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los Estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de límites entre Estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política.<sup>248</sup>

#### 4.2.1 LAS PARTES EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

Se ha comentado que son parte en la controversia constitucional aquellas autoridades a quienes la Constitución prevé expresamente esa calidad, ya sea como actora o demandada, la Federación, las Entidades Federativas, el Distrito Federal y los Municipios.

Así también en la propia Constitución se señala que pueden ser parte en una controversia constitucional un poder u órgano de autoridad determinado y que exista norma expresa que así lo permita.

Ahora bien, el artículo 105 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos habla de poderes, los cuales deben ser entendidos como cada una de las partes en que por mandamiento constitucional, se divide el poder para su ejercicio, tanto a nivel federal, como estatal;

---

<sup>248</sup> Cfr., CASTRO JUVENTINO V, *El artículo 105 Constitucional*, 4ª Ed., Porrúa, México, 2001, pp. 61 y 62.

para ese efecto son el Congreso de la Unión, el presidente de la Republica, los Congresos Locales, los gobernadores. El que se hable de poderes supone necesariamente, que ellos existen legal y realmente.

Ahora bien, cuando se habla de órganos debe entenderse toda aquella autoridad a la que no es otorgable el carácter de poder, pero que ejerce autoridad, tales como la asamblea de representantes y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los municipios, los ayuntamientos y los consejos municipales.<sup>249</sup>

En este sentido, el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos circunscribe quienes se encuentran legitimados para demandar en controversia constitucional, a lo que se le denomina legitimación activa; ahora bien, el pleno de la corte ha establecido el criterio de que los **órganos derivados**, es decir, aquellos que son creados y tienen delimitada su esfera de competencia, no en la Constitución sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en la controversia constitucional.

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.** De la finalidad perseguida con la figura de la controversia constitucional, el espectro de su tutela jurídica y su armonización con los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que podrán tener legitimación activa para ejercer la acción constitucional a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la propia Ley Suprema, de manera genérica: la Federación, una entidad federada, un Municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (Poderes Federales); los poderes de una misma entidad federada (Poderes Locales); y por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal, porque precisamente estos órganos primarios del Estado, son los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la Carta Magna. En consecuencia, los órganos derivados, en ningún caso, podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional. Sin embargo, en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica.”<sup>250</sup>

En este sentido, tenemos que los órganos derivados de los señalados en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no pueden interponer controversia constitucional, entendiendo por estos aquellos órganos que son creados y tienen delimitada su esfera de

<sup>249</sup> Cfr., ARTEAGA NAVA Elías, op. cit., pp. 18- 20.

<sup>250</sup> Tesis: P. LXXIII/98, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Tomo: VIII, Diciembre de 1998, p. 790.

competencia no en la Constitución General, sino derivada de leyes (en sentido materia y formal) y que no pueden ser demandantes en controversia constitucional por no ser órganos originarios del Estado.<sup>251</sup>

Así el artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución señala:

Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en la controversia constitucional:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

II. Como demandada, la entidad poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia

III. Como tercero o terceros interesados, las entidades poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegar a dictarse: y

IV. El Procurador General de la República.

Por lo tanto, los poderes y órganos que señala el artículo transcrito requieren un interés el cual en primera instancia sería que existiera una violación a la Constitución; segundo, que la violación constitucional sea atribuible a aquellos poderes u órganos que señala el artículo 105, fracción I de la Constitución, y tercero, que el acto, además de ser violatorio de la Constitución, lesione el campo de acción de quien demanda o invada el ámbito de competencia que la Constitución le asigna.

Ahora bien, los sujetos pasivos o demandados, según el artículo 10, fracción II de la ley reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II de la Constitución, son los que hubieran emitido y promulgado la norma general o producido el acto de aplicación objeto de la controversia, esto es, pueden ser demandados en controversia constitucional los mismos sujetos que pueden ser demandantes; sin embargo, es pertinente señalar que los órganos derivados aunque no pueden demandar, sí pueden ser demandados; en este sentido la Suprema Corte interpretó el 105 Constitucional en el sentido de que el listado o enumeración que se señala no es limitativo para establecer los supuestos en que procede la controversia constitucional y estableció criterio en el sentido de que no se incluyeron todas las posibilidades de conflicto que pudieran presentarse. Esto es, se admitieron como sujetos demandados o como partes en el juicio a entes distintos a los enumerados en la Constitución, mismos que se han llamado “órganos derivados” en oposición al término “órganos originarios” que corresponden a los que se hace referencia expresa en la fracción I del artículo 105.<sup>252</sup>

---

<sup>251</sup> *Cfr.*, GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *La improcedencia y el sobreseimiento en la Controversia Constitucional*, FUNDAP, México, 2002, p. 31.

<sup>252</sup> *Ibidem*, p.28.

En este sentido los órganos derivados pueden ser demandados en controversia constitucional, pero no pueden demandar. Por otra parte, el Poder Judicial de la Federación no puede ser demandado en controversia constitucional, dado que así lo prohíbe el artículo 19 en su fracción I de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución.

Por lo que hace al tercero interesado en la controversia constitucional, son todos aquellos poderes u órganos que señala la fracción I del artículo 105 de la constitución, que no tengan la calidad de actor o demandado, pero que puedan ser afectados con la sentencia que se emita, es decir, tendrán el carácter de tercero aquellos entes que vean dañado su interés jurídico u legítimo.

En relación al Procurador General de la República ha sido señalado como parte permanente en las controversias, al entenderse que es una especie de supravigilante de lo constitucionalmente reglamentado, procurador del pacto federal, y opinante social del ordenamiento jurídico nacional.<sup>253</sup>

#### 4.2.2 LOS INCIDENTES EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

En materia procesal se ha señalado que los incidentes son todas aquellas cuestiones contenciosas que surgen dentro de un juicio y que tienen con él estrecha relación, en este sentido, los incidentes en la controversia constitucional serán de especial pronunciamiento los de nulidad de notificaciones, reposición de autos y el de falsedad de documentos, lo anterior en virtud de que dichas cuestiones deberán resolverse antes del dictado de la sentencia mediante una resolución interlocutoria que se dictará en una audiencia señalada para tales efectos.

Los incidentes deberán plantearse antes de que se dicte sentencia definitiva, ante el Ministro Instructor de la controversia quien recibirá las pruebas y alegatos correspondientes, valorándolos y resolverá el incidente en una audiencia.

Los incidentes que no sean previos en la controversia serán resueltos en la sentencia que ponga fin a la controversia.

Lo anterior encuentra sustento en el artículo 12 de la ley reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II de la Constitución que dispone:

---

<sup>253</sup> *Cfr.*, CASTRO JUVENTINO V, op. cit. p. 73.

“ARTICULO 12. Son incidentes de especial pronunciamiento el de nulidad de notificaciones, el de reposición de autos y el de falsedad de documentos. Cualquier otro incidente que surja en el juicio, con excepción del relativo a la suspensión, se fallará en la sentencia definitiva.”

En este sentido, al promoverse un incidente de especial pronunciamiento el juicio se suspenderá hasta que se resuelva; sin embargo, hay incidentes que no suspenden el juicio como la suspensión del acto que señala el artículo 14 del ordenamiento en estudio, dado que la suspensión al sustanciarse como un incidente, según el propio artículo 16, no suspende el juicio.

“ARTICULO 14. Tratándose de las controversias constitucionales, el ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el ministro instructor en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable.

La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.”

“ARTICULO 16. La suspensión se tramitará por vía incidental y podrá ser solicitada por las partes en cualquier tiempo hasta antes de que se dicte sentencia definitiva.”

En este orden de ideas la suspensión en la controversia constitucional se substanciará por vía incidental la cual no suspende el procedimiento.

Por otra parte, la suspensión no procede contra normas de carácter general entendiendo éstas como leyes o sus reglamentos tanto de la federación como de los Estados y los bandos de buen gobierno emitido por los municipios, lo anterior en virtud de que la disposición correspondiente no hace la distinción entre qué disposiciones de carácter general no procede la suspensión.

Una vez determinada la materia de la suspensión, la ley reglamentaria prevé los supuestos por los cuales no será concedida la suspensión, en la cual se establece una prelación de intereses en detrimento de los intereses locales, ya que la fórmula que utiliza es la siguiente:

“La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.”

Por ello la fórmula que se utiliza discrimina al interés local en virtud de que la invasión de competencias violatoria de la Constitución, están grave por parte de las autoridades locales como las que realizan las autoridades federales.

En este sentido el Ministro Instructor será quien resuelva lo correspondiente a la suspensión, concediéndola por sí o a petición de la parte actora, hasta antes de que se dicte la sentencia.

Una vez concedida la suspensión puede ser modificada o revocada por el mismo Ministro Instructor, en los casos de que exista un hecho superveniente que lo motivara.

Ahora bien, al solicitarse la suspensión no se exigirá fianza o contra fianza en virtud de que se considera que las partes cuentan con solvencia suficiente. Por otra parte, la suspensión como incidente, se substanciará conforme a lo establecido por los artículos 358 y 364 del Código Federal de Procedimientos civiles conforme a lo establecido por el artículo 1 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución, que dispone la supletoriedad de dicho ordenamiento.

#### **4.2.3. LA PROCEDENCIA E IMPROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA.**

En cuanto a la procedencia de la acción de controversia constitucional, uno de los presupuestos lo constituye la conducta del ente público demandado, dado que será el objeto de la impugnación.

En este sentido, la conducta del ente público puede representarse de dos maneras, en un aspecto positivo y otro negativo. “En el aspecto positivo, la conducta se habrá traducido en un acto o disposición general. En el aspecto negativo, la conducta impugnada consistirá, más bien, en una omisión, en el acto que la demandada estaba obligada a realizar y no lo hizo.”<sup>254</sup>

Ahora bien, no cualquier acto o disposición general u omisión será materia de controversia constitucional, dado que como se señaló las cuestiones de legalidad no podrán ser materia de controversia constitucional, puesto que la controversia constitucional versa sobre cuestiones de constitucionalidad en específico sobre la protección del sistema federal, así como que no se invadan las competencias que la Constitución señala a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

En tal virtud, sostenemos que en cuanto al procedimiento que señala el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal en relación al otorgamiento de garantía consistente en las participaciones señaladas en el capítulo segundo del presente trabajo, no es procedente la controversia constitucional, dado que la controversia constitucional tiene como objetivo principal cuestiones de constitucionalidad y no de legalidad, como lo sería el determinar el incumplimiento de una obligación para hacer efectiva

---

<sup>254</sup> GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, op. cit., p. 35.

una garantía, aunque ésta sea una participación federal, ya que esto constituye un análisis de legalidad, por lo que la aplicación del artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal en cuanto a la controversia constitucional es improcedente.

Asimismo, consideramos que no hay un esquema definido respecto de los actos que son impugnables en la controversia constitucional y cuáles no, pero se puede señalar que "...la tendencia que demuestra los últimos criterios del Pleno de la Corte es que la controversia constitucional proceda contra casi cualquier acto"<sup>255</sup>

Sin embargo, los artículos 19 y 20 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución, señalan los actos o disposiciones de carácter general que no serán resueltos en controversia constitucional, y a la letra señalan:

**“ARTICULO 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

- I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
  - II. Contra normas generales o actos en materia electoral;
  - III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;
  - IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
  - V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;
  - VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;
  - VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y
  - VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.
- En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.”

**“ARTICULO 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

- I. Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales;
- II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;
- III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y
- IV. Cuando por convenio entre las partes, haya dejado de existir el acto materia de la controversia, sin que en ningún caso ese convenio pueda recaer sobre normas generales.”

---

<sup>255</sup> Idem.

#### **4.2.4 DEMANDA Y AMPLIACIÓN DE DEMANDA.**

El artículo 22 de la ley reglamentaria señala los elementos que debe contener la demanda de controversia constitucional, los cuales son parecidos a los señalados para la demanda de amparo, a saber son:

“ARTICULO 22. El escrito de demanda deberá señalar:

- I. La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que los represente;
- II. La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio;
- III. Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiere, y sus domicilios;
- IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado;
- V. Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados; \*
- VI. La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande, y
- VII. Los conceptos de invalidez.

El citado artículo señala requisitos que no perjudican al promovente de la controversia, dado la supletoriedad que señala el artículo 40 del mismo ordenamiento, dispone que las omisión en la que incurran las partes no da lugar a que la controversia constitucional sea rechazada.

Por otra parte, el artículo 27 de la Ley Reglamentaria prevé la posibilidad de ampliación de demanda, la cual puede darse de dos formas, una que consiste en profundizar sobre los motivos de invalidez invocados en la demanda y otra sería la de invocar hechos nuevos.

#### **4.2.5 CONTESTACIÓN DE DEMANDA Y RECONVENCIÓN.**

Los elementos que conforme al artículo 23 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución debe contener la contestación de demanda son: que se realice por escrito, en el cual se precisen cada uno de los hechos narrados por la parte actora, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, y las razones o fundamentos jurídicos que se estimen pertinentes para sostener la validez de la norma general o acto de que se trate.

Es de llamar la atención que no se alude a la personalidad ni al domicilio del demandado en la controversia constitucional, lo que supone que el estudio de estos requisitos se da al señalarse quienes son partes en la controversia.

Ahora bien, la falta de contestación en la controversia da lugar a la presunción de que son ciertos los hechos de la demanda, como lo dispone el artículo 30 de la Ley Reglamentaria:

“ARTICULO 30. La falta de contestación de la demanda o, en su caso, de la reconvencción dentro del plazo respectivo, hará presumir como ciertos los hechos que se hubieren señalado en ellas, salvo prueba en contrario, siempre que se trate de hechos directamente imputados a la parte actora o demandada, según corresponda.”

Es pertinente señalar que la presunción es en relación con los hechos señalados, lo que de ninguna manera prejuzga sobre el derecho de las partes, esto es, se estudiará el asunto de fondo y se resolverá en consecuencia.

Ahora bien, para que opere la presunción no se requiere que las partes acusen la rebeldía ante el Ministro Instructor, dada la forma en la que está redactado el precepto antes transcrito.

Dentro de la contestación de demanda, la Ley Reglamentaria señala que la parte demandada puede reconvenir, es decir, formular demanda en su escrito de contestación contra el demandante para que se tramite en el proceso.

Así, el segundo párrafo del artículo 26 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución señala:

“ARTICULO 26. Admitida la demanda, el ministro instructor ordenará emplazar a la parte demandada para que dentro del término de treinta días produzca su contestación, y dará vista a las demás partes para que dentro del mismo plazo manifiesten lo que a su derecho convenga.

Al contestar la demanda, la parte demandada podrá, en su caso, reconvenir a la actora, aplicándose al efecto lo dispuesto en esta ley para la demanda y contestación originales.”

En este sentido, si el demandado reconviene se correrá traslado de la misma para que proceda a formular la contestación de demanda.

#### **4.2.6 LA INSTRUCCIÓN EN LA CONTROVERSIA.**

La Ley Reglamentaria señala como moderador de la actividad de las partes en la controversia constitucional a un Ministro Instructor, quien es el encargado de poner el proceso en estado de resolución, y es designado por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

La designación del Ministro Instructor se realizará según el turno de los asuntos, una vez designado el Ministro Instructor estudiará la procedencia o no de la controversia constitucional y si

encontrare motivos manifiestos e indubitables lo desechará de plano, en este caso realizará el estudio a la luz de los artículos 19 y 20 de la Ley Reglamentaria, si encontrare que alguna de las fracciones señaladas se adecúa a la controversia planteada, ésta se desechará de plano, pero si no, admitirá la controversia.

En este orden de ideas el artículo 24 de la Ley Reglamentaria que a la letra señala:

“ARTICULO 24. Recibida la demanda, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará, según el turno que corresponda, a un Ministro Instructor a fin de que ponga el proceso en estado de resolución.”

El artículo transcrito plantea una cuestión importante, ¿puede el Presidente de la Corte designarse como Ministro Instructor en una controversia constitucional, siendo que en la especie la Ley Reglamentaria sólo señala que el Presidente designará al Ministro Instructor? en lo particular consideramos que sí, dado que la calidad de Presidente no lo excluye de la de Ministro y como tal se encuentra dentro del turno de los asuntos que en la propia Corte se ventilan, además este hecho se verificó en la controversia constitucional número 11/95 que promovió el estado de Tabasco, en éste asunto el Presidente de la Corte se autodesignó Ministro Instructor.

En este sentido, el Ministro Instructor es el encargado de admitir la demanda, de proveer lo necesario con respecto a la suspensión, admisión de pruebas, requerir los informes necesarios, ante él se llevará la audiencia, se presentarán alegatos y será el encargado de presentar el proyecto de resolución ante el Pleno de la Corte.

Una vez designado el Ministro Instructor y se haya realizado el estudio correspondiente de la demanda, se admitirá la misma y con copia de la demanda se ordenará correr traslado a las partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga.

Terminado el plazo para contestar la demanda o su ampliación, el Ministro Instructor, señalará término para la celebración de una audiencia en la que se ofrecerán y desahogarán las pruebas.

La audiencia se celebrará con o sin la asistencia de las partes o de sus representantes legales, abierta la misma se procederá a admitir las pruebas y los alegatos por escrito.

Concluida la audiencia se entenderá cerrada la instrucción de juicio y el Ministro Instructor someterá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto respectivo, quienes emitirán la sentencia correspondiente, lo anterior con fundamento en el artículo 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

#### 4.2.7 TERMINOS EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

La Ley Reglamentaria fija los términos en los cuales se deberá presentar la demanda, la contestación, la ampliación y realizarse la diligencia y ofrecerse las pruebas, para lo cual tenemos que como regla general para la **presentación de demanda** el término es de **treinta días**, cuando se contravengan actos y normas generales, pero de **sesenta días** cuando la controversia verse sobre conflictos de límites territoriales.

Ahora bien, en cuanto a la contestación de demanda el artículo 26 de la Ley Reglamentaria dispone:

“ARTICULO 26. Admitida la demanda, el ministro instructor ordenará emplazar a la parte demandada para que dentro del término de treinta días produzca su contestación, y dará vista a las demás partes para que dentro del mismo plazo manifiesten lo que a su derecho convenga.”

De la transcripción realizada se puede advertir que el **término para la contestación** de demanda es de **treinta días**, en este sentido del precepto en comento podemos encontrar una violación al principio de igualdad procesal y de simetría en el proceso, dado que la controversia que se plantea para dirimir un conflicto de límites territoriales, el actor tiene sesenta días para preparar su demanda y el demandado cuenta con la mitad del término del actor para formular su defensa, lo que conlleva a un claro desequilibrio procesal

Ahora bien, por cuanto hace a la reconvencción y a la contestación de la misma, ésta tendrá los mismos plazos y por consecuencia el mismo vicio, por lo que hace a la **ampliación de demanda** el término será de **quince días**, siguientes a la notificación de la contestación de demanda si aparecieran hechos nuevos o bien hasta el cierre de la instrucción podría presentarse ampliación.

La propia Ley Reglamentaria dispone que el Ministro Instructor pueda **solicitar informes o prevenir** a las partes sobre la demanda, contestación y ampliación, para lo cual las partes cuentan con un término de **cinco días**, para realizar las aclaraciones correspondientes o presentar los informes requeridos.

Es pertinente señalar que si las partes no subsanan las irregularidades requeridas, que a juicio del Ministro Instructor fueran de importancia y trascendencia en el asunto, sin olvidar la supletoriedad del artículo 40 de la Ley Reglamentaria, se correrá traslado de tal incumplimiento al Procurador General de la República por **cinco días**, para que manifieste lo conducente, y en caso de considerarlo

pertinente, en un término de **cuarenta y ocho horas** desechará la demanda o tendrá por no cumplimentado el requerimiento y en su caso se tendrán por ciertos los hechos conforme al artículo 30 de la Ley Reglamentaria.

Lo anterior con fundamento en el artículo 28 de la Ley Reglamentaria que dispone:

“ARTICULO 28. Si los escritos de demanda, contestación, reconvencción o ampliación fueren oscuros o irregulares, el ministro instructor prevendrá a los promoventes para que subsanen las irregularidades dentro del plazo de cinco días.

De no subsanarse las irregularidades requeridas, y si a juicio del ministro instructor la importancia y trascendencia del asunto lo amerita, correrá traslado al Procurador General de la República por cinco días, y con vista en su pedimento si lo hiciere, admitirá o desechará la demanda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes.”

Otro de los términos importantes en la controversia constitucional es el término de audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, para lo cual el artículo 29 de la Ley Reglamentaria dispone:

“ARTICULO 29. Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o la reconvencción, el ministro instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que **deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes**. El ministro instructor podrá ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite.”

Del artículo transcrito se colige que el término para celebrar la audiencia será de **treinta días**, contados a partir de la contestación de demanda o de la contestación a la ampliación de demanda, transcurrido el plazo y desahogadas las pruebas se cerrará la instrucción.

Ahora bien, cerrada la instrucción del juicio, una de las obligaciones que tiene el Ministro Instructor es realizar el proyecto, sin embargo la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II de la Constitución no señala término alguno para que se realice el proyecto y éste sea visto en sesión y por tanto resuelto, lo que deja en claro estado de inseguridad a las partes, ya que el proyecto y la resolución puede dormir el sueño de los justos, lo anterior es así en virtud de que el artículo 36 de la Ley Reglamentaria dispone:

“ARTICULO 36. Una vez concluida la audiencia, el Ministro Instructor someterá a la consideración del Tribunal Pleno el proyecto de resolución respectivo en los términos previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.”

Ahora, si bien es cierto que el artículo comentado remite para tal efecto a lo que señala la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, también lo es que el referido ordenamiento no señala un término para que se emita proyecto de sentencia, sólo se limita a establecer los periodos de sesiones en donde se resolverán las controversias planteadas, y es así que tratándose del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el artículo 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala que la Corte tendrá dos periodos de sesiones, el primero será del 01 de enero al 15 de julio, y el segundo del 01 de agosto al 15 de diciembre, pero no se establece término para presentar el proyecto, y éste a su vez pueda presentarse en cualquier periodo de cualquier año posterior al cierre de su instrucción.

Ahora bien, el asunto no puede archivarse, lo anterior en virtud del artículo 50 de la Ley Reglamentaria que señala:

“ARTICULO 50. No podrá archivarse ningún expediente sin que quede cumplida la sentencia o se hubiere extinguido la materia de la ejecución.”

Además, no operaría la caducidad de la instancia, porque no hay acción procesal de las partes una vez cerrada la instrucción; asimismo, no hay recurso contra dicha circunstancia que se encuentre previsto en la Ley Reglamentaria.

Por cuanto hace a la ejecución de la sentencia que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional no establece un término específico en el cual se obligue al cumplimiento de la sentencia, pero si obliga a la Corte a señalarlo en la sentencia término, en este sentido vencido el término que señale la sentencia se abrirá un incidente de inexecución de sentencia parecido al del artículo 105 de la Constitución.

Lo anterior encuentra sustento en el artículo 46 de la Ley Reglamentaria, que dispone:

“ARTICULO 46. Las partes condenadas informarán en el plazo otorgado por la sentencia, del cumplimiento de la misma al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien resolverá si aquella ha quedado debidamente cumplida.

Una vez transcurrido el plazo fijado en la sentencia para el cumplimiento de alguna actuación sin que ésta se hubiere producido, las partes podrán solicitar al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que requiera a la obligada para que de inmediato informe sobre su cumplimiento. Si dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de dicho requerimiento la ejecutoria no estuviere cumplida, cuando la naturaleza del acto así lo permita, no se encontrase en vía de ejecución o se tratase de eludir su cumplimiento, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el asunto al ministro ponente para que someta al Pleno el proyecto por el cual se aplique el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

#### 4.2.8 LAS PRUEBAS EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

Es pertinente señalar en el apartado que nos ocupa que la controversia constitucional tienen como finalidad resolver cuestiones de constitucionalidad en la que se ven involucrados poderes u órganos señalados en el artículo 105 de la Constitución, por lo que en una primera instancia podría señalarse que no habría la necesidad de presentar pruebas, dado que sólo se estaría a lo que estipulará la Constitución en relación a la materia de inconstitucionalidad.

Sin embargo, siguiendo los lineamientos del juicio de amparo, en la controversia constitucional las partes pueden ofrecer todo tipo de pruebas, es así como el artículo 31 de la Ley Reglamentaria dispone:

“ARTICULO 31. Las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho. En cualquier caso, corresponderá al ministro instructor desechar de plano aquellas pruebas que no guarden relación con la controversia o no influyan en la sentencia definitiva.”

Ahora bien, de la lectura del artículo anterior se observa que se admiten todas las pruebas que se ofrezcan, siempre y cuando guarden relación con la controversia.

Esto es, el Ministro Instructor posee la facultad de establecer si una prueba está o no relacionada con el proceso o bien que no es apta para influir en el sentido final de la sentencia; lo anterior se verificará en el auto admisorio, si en el caso no se aceptara una prueba procedería el recurso de reclamación del cual conocería el Pleno de la Corte.

Las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia, con excepción de la documental que deberá presentarse antes de la audiencia, regularmente la prueba documental se presenta con la demanda de controversia constitucional.

Por lo que hace a la prueba testimonial, pericial y de inspección ocular, deberán anunciarse diez días antes de la fecha de la audiencia, sin contar esta última ni la de ofrecimiento, para lo cual se exhibirá copia de los interrogatorios para los testigos y el cuestionario para los peritos, a fin de que las partes puedan repreguntar en la audiencia.

Para el caso de las testimoniales no se admitirán más de tres testigos por cada hecho.

Este período procesal puede dilatar el procedimiento, por ello encuentra sentido la última parte del artículo 31 de la Ley Reglamentaria al señalar que se admitirán todas aquellas que guarden relación

con la controversia, dado que es responsabilidad del Ministro Instructor el mejor proveer el juicio, sin lesionar el derecho de audiencia de las partes.

#### 4.2.9 LOS ALEGATOS.

Los alegatos en la controversia constitucional, como en el juicio contencioso administrativo, no pueden variar la litis y no forman parte de ella, pero eso no desmerita su importancia dado que al ser una exposición que realizan las partes con relación a los hechos y al derecho establecido en juicio y que pretende con ello señalar, insistir y especificar lo fundado y procedencia de la pretensión planteada, permite normar el criterio del juzgador o de allegarle elementos de juicio como criterios aplicables en anteriores controversias, de ahí su importancia para la controversia constitucional.

Sirve de apoyo a lo anterior la siguiente tesis de jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que al rubro señala:

**“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS ALEGATOS EN ESTAS NO FORMAN PARTE DE LA LITIS.** Los argumentos que, a título de alegatos, esgriman las partes en las controversias constitucionales no son constitutivos de la litis planteada, dado que ésta se cierra con la demanda y su correspondiente contestación, salvo el caso en que la primera se amplíe, supuesto en el cual la respuesta respectiva operará en igual sentido, sobre todo, cuando no se refieran a la mejor prueba. En otras palabras, no cabe en las controversias constitucionales examinar las cuestiones de alegatos que sean ajenas a la mejor prueba, y esto no implica trasgresión a ningún derecho procesal.”<sup>256</sup>

Ahora bien, no pueden presentarse alegatos mientras no haya sido agotada la etapa de ofrecimiento y recepción de pruebas como lo dispone el artículo 34 de la Ley Reglamentaria que dispone:

“ARTICULO 34. Las audiencias se celebrarán con o sin, la asistencia de las partes o de sus representantes legales. Abierta la audiencia se procederá a recibir, por su orden, las pruebas y los alegatos por escrito de las partes.

En este tenor, el artículo transcrito parte del supuesto que los alegatos deben ser presentados por escrito, después de que se relacionen las pruebas, y se admitan, en la audiencia, de ahí que se pueda señalar que con el acuerdo que emita el Ministro Instructor de la audiencia se pone fin a la instrucción

<sup>256</sup> tesis P/J. 39/96, Novena Época, Instancia Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, a tomo III, Junio DE 1996, p. 390.

de la controversia constitucional y con ello se pasan los autos al Ministro Ponente quien emitirá el proyecto correspondiente que se discutirá en los periodos de sesiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### 4.2.10 LA SENTENCIA.

En el capítulo VI de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regula lo referente a la sentencia que es la resolución por la cual se pone fin a la controversia constitucional.

La sentencia tiene diferentes peculiaridades, como que en la misma se subsanarán los errores en la citación de preceptos (suplencia del error) y examinará conjuntamente los agravios que se hicieron valer; en este sentido se puede advertir que la sentencia emitida en la controversia constitucional trata de resolver siempre el fondo del asunto sin dejar el análisis de su procedencia.

En este sentido la sentencia que se emita en la controversia constitucional puede ser clasificada como declarativa, vinculatoria y definitiva.

Es declarativa en virtud de que se pronuncia sobre los conceptos de invalidez invocados en relación al acto o norma general que dio origen a la controversia, decretando en consecuencia su validez o invalidez.

Es vinculatoria dado que obliga a las partes a cumplirla, a pesar de que sean antes de poder u órganos.

Por último, es definitiva en razón de que no es susceptible de ser recurrida ni existe tribunal que conozca del recurso.

En este sentido el artículo 41 de la Ley Reglamentaria señala los elementos que debe contener la sentencia, el cual dispone:

“ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

II. Los preceptos que la fundamenten;

III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la

invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

V. Los puntos resolutiveos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

Ahora bien, de la lectura del citado precepto se advierte que no se señala nada con respecto a los efectos de la sentencia que se emita en la controversia constitucional; sin embargo, el artículo 42 del propio reglamento señala el efecto que tendrá la sentencia emitida en controversia constitucional, el cual dispone:

“ARTICULO 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución **tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.**

**En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.**

En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

En este orden de ideas el artículo 42 de la Ley Reglamentaria dispone que el efecto que tendrá la sentencia emitida en controversia constitucional, será de efectos generales cuando haya sido aprobada por lo menos por ocho votos de los Ministros, esto es, la declaratoria de invalidez de la norma no será sólo para las partes en la controversia, sino que tendrá el efecto de inaplicación de la norma a las personas que se ubiquen en el supuesto.

Ahora bien, si en el caso no se alcanza la votación, es decir, que más de seis pero menos de ocho votaran a favor del proyecto presentado por el Ministro Instructor, la sentencia realizará una declaratoria de desestimación.

La declaratoria de desestimación consiste en la conclusión de la instancia sin resolver a favor o en contra el fondo del asunto, en este sentido es resolver el asunto sin decisión de invalidez, dado que esa es quizá la razón de la declaratoria de desestimación, lo anterior tiene la intención de superar el hecho de que un criterio mayoritario funde una sentencia de fondo, la sentencia de desestimación no es suficiente para obtener el carácter de mandato inválido, pero tampoco –y esa es la utilidad de la desestimación– para establecer un precedente, un criterio válido, respecto de otros asuntos similares, en

la controversia constitucional las sentencias mayoritarias insuficientes ya no tienen ningún trámite posterior a la declaratoria de desestimación. Se trata al negocio como si la votación hubiera sido de infundada la acción.<sup>257</sup>

En este sentido precisamente la desestimación tiene por objeto resolver la controversia sin emitir un precedente y sin que se emita una invalidación de la norma o acto general.

En tal virtud la resolución tendrá efectos entre las partes cuando no se alcance la votación requerida en el artículo 42 de la Ley Reglamentaria, por lo que no tendrá un efecto de invalidación de la norma o acto de los poderes u órganos.

### **4.3. LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

#### **4.3.1 DIFERENCIAS ENTRE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.**

Otro de los medios de control de la Constitución, es la acción de inconstitucionalidad, establecida en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y regulado en el título tercero de la Ley Reglamentaria.

La acción de inconstitucionalidad es un proceso que permite plantear la posible contradicción entre normas de carácter general y la Constitución, lo que deviene en una primera diferencia entre la controversia constitucional, que procede por invasión de esferas tratando de proteger el sistema federal establecido en la Constitución.

En este sentido, las diferencias fundamentales entre la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, es la procedencia, la materia, los sujetos que la interponen y la naturaleza del agravio.

Por ello en un primer acercamiento a la acción de inconstitucionalidad, “ésta tiene por objeto otorgar a las minorías parlamentarias la posibilidad de impugnar ante los organismos de justicia constitucional las disposiciones legislativas aprobadas por mayoría,”<sup>258</sup> así como también que el Procurador General de la República conforme a lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, inciso c)

---

<sup>257</sup> Cfr., CASTRO V. Juventino, op. cit. p. 121.

<sup>258</sup> FIX –ZAMUDIO, Héctor, Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano, 2ª Ed., Cuadernos Constitucionales México- Centroamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998, p. 86.

de la Constitución, pueda ejercitar la acción de inconstitucionalidad, planteando en la acción de inconstitucionalidad la contradicción de una norma de carácter general y la constitución, con ello la Suprema Corte de Justicia de la Nación realiza un estudio de la constitucionalidad de una ley o de un artículo de una ley.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de jurisprudencia emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que al rubro señala:

**“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.** Si bien es cierto que la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad son dos medios de control de la constitucionalidad, también lo es que cada una tiene características particulares que las diferencian entre sí; a saber: a) en la controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competencia les establecidas en la Constitución, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental; b) la controversia constitucional sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que puede ser promovida por el procurador general de la República, los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma; c) tratándose de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma; d) respecto de la controversia constitucional, se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia), mientras que en la acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento; e) en cuanto a las normas generales, en la controversia constitucional no pueden impugnarse normas en materia electoral, en tanto que, en la acción de inconstitucionalidad pueden combatirse cualquier tipo de normas; f) por lo que hace a los actos cuya inconstitucionalidad puede plantearse, en la controversia constitucional pueden impugnarse normas generales y actos, mientras que la acción de inconstitucionalidad sólo procede por lo que respecta a normas generales; y, g) los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte, mientras que en la acción de inconstitucionalidad la sentencia tendrá efectos generales siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros. En consecuencia, tales diferencias determinan que la naturaleza jurídica de ambos medios sea distinta.”<sup>259</sup>

---

<sup>259</sup> Tesis de jurisprudencia P/J.71/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta a tomo XII, agosto de 2000, p. 965.

#### **4.3.2 DEFINICIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

Una vez determinadas las diferencias entre la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional se puede advertir claramente la definición de la acción de inconstitucional como el procedimiento planteado en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los órganos legislativos minoritarios, los partidos políticos con registro federal o estatal, o el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose la invalidación de la norma o del tratado impugnado, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.<sup>260</sup>

De lo anterior se deriva que la acción de inconstitucionalidad versa sobre la constitucionalidad de normas de carácter general, en esta primera hipótesis es pertinente señalar que se ha utilizado el término de norma de carácter general para englobar a todos aquellos ordenamientos que tengan las características de ser generales abstractas u obligatorios, con lo que se permite la impugnación de diversos ordenamientos que contradigan a la Constitución.

Es así que en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución se habla de norma de carácter general y no sólo de leyes.

En tal sentido, al señalarse que la acción de inconstitucionalidad procede contra normas de carácter general se abre un panorama más amplio para la impugnación, aunque restringido por los órganos facultados para ejercitarlos.

#### **4.3.3 MATERIAS QUE NO SON OBJETO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

Ahora bien, la acción de inconstitucionalidad no constituye una acción por virtud de la cual se puedan hacer todo tipo de cuestionamientos de inconstitucionalidad, por lo que hay ciertas normas generales que consideramos se encuentran fuera de ella.

Por ejemplo, las reformas que se realicen a la Constitución, en los términos del artículo 135, así como las que se realicen con fundamento en la fracción III del artículo 73 y en las fracciones I, IV y V del artículo 73, correspondiendo precisamente a reformas en cuanto a los límites territoriales y al

---

<sup>260</sup> CASTRO V. Juventino, op. cit., p. 125.

cambio de residencia de los poderes, que son obra exclusiva del Congreso de la Unión sin el concurso de las legislaturas de los Estados.

Lo anterior dado que una vez que concluye el proceso legislativo, dichas reformas forman parte integrante de la Constitución a pesar de que son obras del Congreso de la Unión, de igual manera puede pensarse lo referente a las normas de naturaleza transitoria que regulan la entrada en vigor de las reformas constitucionales.

Asimismo consideramos que no pueden ser cuestionadas por la vía de la acción de inconstitucionalidad, las leyes que el presidente de la República dé en uso de sus facultades extraordinarias con vista al artículo 29 y las que emita en ejercicio de las facultades que le atribuye el artículo 131, ambas de la Constitución, lo anterior dado que puede ser factible que ese funcionario, en uso de ellas, contrarie la Constitución. En este sentido se señala que no es procedente la vía en virtud de que es una facultad delegada, la cual puede ser impugnada por los particulares en vía de amparo y si bien es cierto que dicha resolución entra en las normas de carácter general, también lo es que no se encuentra previsto quien la impugnaría, dado lo casuístico de la fracción II del Artículo 105 de la Constitución.

Por otra parte, no podrán ser objeto de la acción las disposiciones de naturaleza general que son de carácter obligatorio, que emita el consejo de salubridad general en ejercicio de la atribución que para él deriva de la base primera de la fracción XVI del artículo 73, en virtud que no entra en los supuestos de la fracción II del artículo 105 de la Constitución.

#### **4.3.4 MATERIAS QUE SÍ ESTÁN SUJETAS A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

Estarán sujetas a la acción de inconstitucionalidad las leyes siempre y cuando provengan del Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados o la asamblea de representantes; en el primer caso se comprenden las leyes federales y las que el citado congreso emita para el Distrito Federal, en relación con las materias que tienen reservadas, sin importar que se trate del estatuto o de otra ley diversa.

También lo serán los tratados internacionales, ante esta posibilidad, será necesario formular una reserva en la que precise que una vez que sea ratificado, se hagan los intercambios del caso y entre en vigor, es susceptible de que sea declarado inválido, en todo o en parte, por virtud de una acción de inconstitucionalidad, motivo por el cual el estado mexicano debe proceder a su denuncia. Ahora bien,

todo tratado ya celebrado pero que no haya sido publicado, y todos los que se puedan celebrar en el futuro, pueden ser declarados inconstitucionales y por virtud de ello será necesario que sean denunciados.

Asimismo, son materia de la acción de inconstitucionalidad las leyes electorales Federales y Locales, expedidas por el Congreso de la Unión o por el órgano legislativo del estado, por los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral.

#### **4.3.5 TITULARES DEL EJERCICIO DE LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

Son titulares de la acción de inconstitucionalidad, según la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

1.- El 33% del número total de diputados al Congreso de la Unión, es decir, 165 diputados. Ahora bien, como se encuentra redactada la disposición constitucional podría sostenerse que hace improcedente una solicitud de acción de inconstitucionalidad el hecho que se formulara y firmara por uno o dos diputados más de ese número, dado que es procedente por el 33% de la Legislatura. La solución es simple, por ejemplo, el inciso a) de la fracción II del artículo 105 debió haber quedado "El equivalente por lo menos, al treinta y tres por ciento..."

Por otra parte, los diputados están impedidos para enderezar su acción contra un tratado internacional; el precepto constitucional confiere el ejercicio de ella sólo a los senadores y al Procurador General de la República, lo que parece congruente con las facultades que le otorga la misma Constitución.

2.- El equivalente al 33% del número total de integrantes del senado, o sea 42 miembros de esa cámara. Su acción se extiende a leyes y tratados internacionales, es conveniente señalar que las leyes que se pueden atacar en acción de inconstitucionalidad son las que emita el Congreso de la Unión, es decir, puede impugnar las que son materia exclusiva de la Cámara de Diputados como son las concernientes al establecimiento de impuestos, lo que en materia de tratados internacionales como facultad exclusiva del senado, no tiene expresamente la Cámara de Diputados.

3.- El Procurador General de la República, es el ente gubernamental que se encuentra investido de las más amplia facultad para promover la acción de inconstitucionalidad dado que puede promover respecto de toda clase de leyes emitidas por el Congreso de la Unión, legislaturas de los Estados y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, su acción comprende también a los tratados

internacionales. El Procurador General de la República es el servidor público que goza de la acción más amplia.

4.- El equivalente al 33% de los integrantes de los órganos legislativos estatales, en cuanto hace a las leyes expedidas por el propio órgano.

5.- El 33% del número total de los miembros de la asamblea de representantes, por lo que respecta a leyes que ella emita.

6.- Los partidos políticos con registro, por conducto de sus dirigentes nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales y los partidos políticos con registro estatal, a través de su dirigencia solamente en contra de leyes electorales emitidas por el órgano legislativo Estatal, a este respecto es pertinente señalar que si un partido con registro nacional quiere impugnar una ley electoral local deberá hacerlo a través de su dirigente nacional y no estatal.

Por otra parte, no pueden ejercer dichas acciones el Presidente de la República, los gobernadores, el jefe del Distrito Federal y los procuradores generales de justicia de los Estados y del Distrito Federal en virtud de que no están enumerados en el precepto.

Ahora bien, el acuerdo para intentar la acción de inconstitucionalidad no es necesario que sea adoptado por el pleno de la respectiva cámara, legislatura o asamblea; es suficiente con que el número de miembros de ellas manifieste su voluntad claramente al firmar el escrito que contenga la solicitud a la Corte.

#### **4.3.6 REQUISITOS DE FORMA QUE DEBE CUBRIR LA DEMANDA.**

La acción de inconstitucionalidad debe contener y ser planteada de la siguiente manera:

Al igual que la controversia, sólo puede ser formulada y presentada en forma escrita, hacerlo de manera diferente será desestimada.

La promoción por la cual se realice el planteamiento de la acción debe contener los nombres y firmas de quienes lo suscriban y presenten; sobre este particular debe precisarse que se trata de algunos de los miembros del cuerpo colegiado facultado para formular la solicitud.

En virtud de que se trata de autoridades, la Suprema Corte de Justicia, admite y da curso a la acción, en virtud de que parte del principio de que los promoventes obran de buena fe. Esa presunción es válida salvo que se demuestre lo contrario.

Para los efectos de la procedencia de la acción, como un requisito de procedibilidad, deben los solicitantes o el solicitante, identificar al órgano legislativo que hubiere emitido y promulgado las normas generales impugnadas.

Por otro lado, el que se dé un error en la cita del nombre correcto del órgano que promueve o de la ley que se impugna, no debe ser causa para que la solicitud no deba ser admitida; en el caso procede la suplencia del error por parte del Ministro Instructor o del pleno de la Corte.

Para los efectos anteriores y en obvio de dilaciones procesales, los solicitantes deben exhibir un ejemplar del diario oficial de la Federación o de la gaceta o periódico oficial, en que se publicó la ley.

#### **4.3.7 PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA.**

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria, acogiendo el mandamiento constitucional, fija como plazo máximo para la presentación de la demanda el de treinta días naturales. Como se afirma más adelante se trata de un plazo perentorio para detectar un vicio de inconstitucionalidad cuando no es notorio; si el vicio es burdo y evidente seguramente será detectado en el momento en que se presenta la iniciativa respectiva, en esos casos no llega a tener el carácter de ley. Ahora bien, la inconstitucionalidad de algunas leyes se ha venido a detectar muchos años después de su entrada en vigor.

En la Ley Reglamentaria se hace una distinción; se alude que en caso de que el plazo de treinta días naturales venza en un día inhábil, la demanda podrá presentarse en el primer día hábil siguiente; puesto que se trata de la presentación del escrito correspondiente, lo hábil o inhábil de los días está en función de la Corte, no del calendario de actividades de los demandantes.

El plazo comenzará al día siguiente de la publicación; esa es la regla general, misma que reconoce como excepción los casos en que la publicación se hizo por entregas o cuando medió una fe de erratas; en estos supuestos, la publicación surte sus efectos a partir del día siguiente a la fecha de la última publicación. La Constitución precisa que se debe tomar como base para el cómputo de los treinta días, la fecha de publicación de la ley, no de la de su entrada en vigor.

#### **4.3.8 IDENTIFICACIÓN DE LA LEY O TRATADO CUESTIONADO.**

En el escrito por medio del cual se promueva la acción de inconstitucionalidad se precisará el precepto fundamental que contraviene la ley o parte de ella; la manifestación de que ella fue emitida por el órgano que intenta la acción constitucional; los razonamientos jurídicos que funden su solicitud.

Ahora bien, la impugnación puede comprender toda la ley o sólo parte de ella, los motivos de invalidez pueden estar referidos a diversos vicios; a la falta de facultades para emitir la ley de parte del órgano; al hecho de que se excedió en el ejercicio de ellas; a la circunstancia de contradecir algún precepto constitucional. Según el caso, de la declaración puede resultar la invalidez total o parcial de la ley o tratado.

En la acción es preciso invocar los conceptos de invalidez; estos son siempre con vista a la Constitución, nunca por lo que hace a otro tipo de normas, la acción no tiene nada que ver con cuestiones de legalidad, lo que descarta la posibilidad de que se realicen planteamientos de ilegalidad.

En este sentido, el último elemento que debe contener el escrito son los conceptos de invalidez y la solicitud expresa a la Corte para que declare la invalidez de la ley o tratado que se estime contravenga a las disposiciones constitucionales y así mismo la firma de quienes formulen la solicitud o certifiquen la existencia de ella.

Los conceptos de invalidez se reducen a ser razonamientos por virtud de los cuales se llegue a la convicción de que la ley o el tratado no se ajustan a lo que dispone la Constitución.

#### **4.3.9 CAUSALES DE IMPROCEDENCIA O DE SOBRESEIMIENTO.**

Uno de los aspectos que da pausa a la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad es cuando no se promueve dentro del término de treinta días que señala la ley, lo anterior en virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra impedida a dar curso a una acción extemporánea.

La Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala las causales de improcedencia y de sobreseimiento, las cuales son:

“ARTICULO 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con

excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

La (sic) causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad

El artículo transcrito nos remite a las causales de improcedencia y sobreseimiento que se señala para la controversia constitucional; sin embargo, se establece que para efectos de la acción de inconstitucionalidad no es aplicable lo señalado en cuanto a leyes electorales.

#### **4.3.10 INFORME DE VALIDEZ.**

El artículo 64 establece la obligación por parte de los órganos que emitieron la ley o tratado que se controvierte a rendir un informe el cual puede ser en el sentido de insistir en la constitucionalidad del acto cuestionado o en el sentido de allanarse a la acción intentada. En el caso del Congreso de la Unión, ambas cámaras deben rendir un informe por separado, existiendo la posibilidad de que una de ellas sostenga un punto de vista y la otra uno diverso.

Lo señalado en el artículo 64 de la Ley Reglamentaria en comento, encuentra parecido a lo que realizan las autoridades responsables en el juicio de amparo, en el que se les solicita un informe justificado de la actuación o de la ley que se controvierte en el que sostienen la legalidad y constitucionalidad del acto o norma emitida.

#### **4.3.11 MINISTRO INSTRUCTOR.**

En la acción, al igual que en la controversia, el responsable de dar seguimiento a la solicitud es del Ministro instructor; éste es nombrado por el presidente de la Corte y es el responsable de poner los autos en estado de resolución por parte del Pleno y de formular el proyecto de resolución.

#### **4.3.12 CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE UNA RESOLUCIÓN.**

Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ejercicio de sus facultades reconozca la invalidez de una ley o de un tratado o de una parte de ellos, la declaración que haga tiene efectos generales, lo cual significa la anulación total de la norma o tratado, o de la parte afectada. En este

sentido no podrá volver a aplicarse dicha ley o tratado, siempre y cuando la resolución sea aprobada por ocho de los once votos de los Ministros que integran la Corte.

Con lo anterior se trata de no establecer un criterio de mayoritario sino que se establezca un criterio de forma unánime.

#### **4.4. JUICIOS SOBRE CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL.**

Los juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación, son un proceso seguido ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual se ventilan cuestiones referentes al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual como se ha mencionado se encuentra regulado por la Ley de Coordinación Fiscal.

En este tenor, el juicio reviste características especiales que permiten que las Entidades Federativas acudan ante la Corte a dirimir controversias que versen precisamente sobre esta materia; ahora bien, la propia ley sustantiva en su artículo 11-A dispone el recurso de inconformidad en contra de las posibles afectaciones que se sufra por el incumplimiento de las disposiciones fiscales y al efecto señala:

“Artículo 11-A. Las personas que resulten afectadas por el incumplimiento de las disposiciones de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de las de coordinación en derecho o de adquisición de inmuebles, podrán presentar en cualquier tiempo recurso de inconformidad ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El recurso de inconformidad, podrá presentarse, por un conjunto de contribuyentes que tengan una representación común. Para estos efectos los sindicatos, las cámaras de comercio y de industria y sus confederaciones, podrán fungir como representante”

Sin embargo, de la redacción del precepto en comento se observa que sólo se podrá promover por las personas que resulten afectadas por 1) Incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, 2) Incumplimiento de las disposiciones en materia de coordinación de derechos, 3) Incumplimiento de las disposiciones en materia de adquisición de inmuebles.

Ahora bien, siguiendo el concepto de persona en un sentido amplio se entenderá tanto a las personas físicas como a las morales, hecho el cual recoge el segundo párrafo del artículo referido.

Pero si bien las personas morales pueden presentar recurso de inconformidad, también podrían hacerlo las personas morales oficiales cuando por el incumplimiento de las disposiciones del Sistema

Nacional de Coordinación Fiscal se vean afectados, como en el caso del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, cuando el Estado o el Municipio contraigan obligaciones y otorguen como garantía sus participaciones.

En este sentido, si se incumple con la obligación contraída, se afectarían sus participaciones, lo que traería un perjuicio patrimonial para el estado o municipio, o bien cuando se niegue la inscripción de la garantía por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En este sentido, si bien es cierto que los recursos administrativos tienen por objeto proveer a los gobernados de los medios necesarios para que en una primera instancia puedan exponer las razones que estimen pertinentes para demostrar la ilicitud del acto de gobierno que los afecta y así evitar de forma innecesaria la promoción de subsecuentes instancias que hagan lenta y poco eficaz la administración de justicia, por lo cual la autoridad se obligue a revisar sus actos, no menos cierto es que lo que se trata de proteger es la legalidad de la actuación del órgano de autoridad, por tanto si entre Estados o Municipios y la Federación se encuentra dirimir una controversia de legalidad en la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal, lo procedente es el juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal.

Lo anterior, en virtud de que la intención del legislador al establecer los recursos administrativos fue el lograr que en un Estado de Derecho la autoridad revise los actos que pudiesen ser ilegales y revocarlos en beneficio del contribuyente, esto es así en razón que la “finalidad administrativa es la de desarrollar el interés en conflicto contenido en el acto jurídico administrativo hasta contrastarlo, en auto examen, contra el parámetro legal en el que le está permitido actuar, al grado de confirmar o de revocar el acto en análisis.”<sup>261</sup>

En esta tesitura si se tiene como propósito el verificar si el acto de la autoridad emitido es legal o no, la razón para darle cabida al juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscales, es proteger el derecho de audiencia y **garantizar a las autoridades su defensa con relación a los actos de otras autoridades** en la aplicación de la ley de coordinación fiscal, sin que esto implique un estudio de constitucionalidad de la norma, sino un análisis de legalidad del acto de autoridad emitido dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, lo que hace la diferencia entre la acción de constitucionalidad y la controversia constitucional con el juicio sobre cumplimiento de convenios de coordinación fiscal.

---

<sup>261</sup> SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto, op. cit. p. 121.

En este orden de ideas se puede advertir que las autoridades se encuentran en posibilidad de promover juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal en contra de actos de autoridad que les causen perjuicio dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por tanto las autoridades administrativas lo emplean para defenderse de la ilegalidad cometida en su perjuicio por otras autoridades administrativas.<sup>262</sup>

En lo referente a las resoluciones que se emiten en el recurso de inconformidad, el artículo 11-A de la Ley de Coordinación Fiscal señala que se podrán impugnar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por los promoventes del recurso, esto es, por los contribuyentes afectados, pero en el caso de que sea contrario a los intereses de las Entidades Federativas o los Municipios, podrán ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Derivado de lo anterior el tratamiento que la Ley de Coordinación Fiscal le da al juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal es de un juicio de legalidad, independientemente que uno sea una persona moral oficial, persona física o moral, dado que la violación de legalidad en caso de existir sería la misma para los contribuyentes que para las Entidades Federativas o Municipios.

Sin embargo, el tratamiento que señala la ley de coordinación fiscal cuando el resultado es adverso a las personas morales oficiales es seguir un juicio que el propio artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal señala que se substanciará mediante las disposiciones de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual se denomina JUICIOS SOBRE CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL, como se podrá corroborar de la ejecutoria establecida en los juicios 2/2001, y la jurisprudencia de la Corte que al rubro señala **“COORDINACIÓN FISCAL. LOS JUICIOS QUE “PREVÉN LOS ARTÍCULOS 11-A Y 12 DE LA LEY “RELATIVA Y 10, FRACCIÓN X, DE LA LEY “ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA “FEDERACIÓN TIENEN CARACTERÍSTICAS “PROPIAS QUE LOS DIFERENCIAN DE LAS “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES QUE “REGULA LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE “LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”** Pero cuando la resolución es favorable a la entidad federativa, se actualiza la procedencia del juicio de nulidad en virtud de que es una resolución que causa perjuicio a un particular.

---

<sup>262</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso, *Recursos Administrativos, en justicia administrativa*, México, Trillas, 1987, p. 42.

#### **4.4.1 PROCEDENCIA DEL JUICIO SOBRE CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL.**

La procedencia del juicio se sustenta en los artículos 11-A y 12 de la Ley de Coordinación Fiscal y 10, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, disponen:

“ARTÍCULO 11-A. Las personas que resulten afectadas por incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de las de coordinación en materia de derechos o de adquisición de inmuebles, podrán presentar en cualquier tiempo recurso de inconformidad ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El recurso de inconformidad, podrá presentarse por un conjunto de contribuyentes que tengan un representante común. Para estos efectos los sindicatos, las cámaras de comercio y de industria y sus confederaciones, podrán fungir como representantes.

El recurso de inconformidad se tramitará conforme a las disposiciones que sobre el recurso de revocación establece el Código Fiscal de la Federación, con las siguientes modalidades:

I.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público oír a la entidad de que se trate.

II.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitará un dictamen técnico a la Junta de Coordinación Fiscal.

III.- El plazo para resolver el recurso será de un mes a partir de la fecha en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reciba el dictamen a que se refiere la fracción anterior.

IV.- La resolución podrá ordenar a la Tesorería de la Federación la devolución de las cantidades indebidamente cobradas, con cargo a las participaciones de la entidad. A estas devoluciones les será aplicable lo que al respecto establece el Código Fiscal de la Federación.

La resolución podrá ser impugnada ante el “Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por los promoventes del recurso.

Las entidades federativas podrán ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del artículo 12 de esta Ley.”

“ARTÍCULO 12. La Entidad inconforme con la declaratoria por la que se considera que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrá ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, demandando la anulación de la declaratoria que se haya dictado conforme al artículo anterior de esta ley.

Desde la admisión de la demanda se suspenderán los efectos de la declaratoria impugnada, por 150 días.

El fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación producirá efectos 30 días después de su publicación en el ‘Diario Oficial’ de la Federación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará la publicación en el Diario Oficial de la Federación, tanto de la suspensión de los efectos de la declaratoria impugnada, como de los puntos resolutivos del fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público infringiera las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal en perjuicio de un (sic) entidad federativa, ésta podrá reclamar su cumplimiento ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo, en lo aplicable el procedimiento establecido en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

“ARTÍCULO 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

(...)

X.- De los juicios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y de los juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación celebrados por el Gobierno Federal con los Gobiernos de los Estados o el Distrito Federal, de acuerdo con lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal, en términos de lo dispuesto por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo que hace a las controversias constitucionales.”

Es esta tesis, se puede advertir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia para conocer de los juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal, los cuales se substanciarán conforme a lo señalado por la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sirve de apoyo a la anterior consideración, la tesis jurisprudencial emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que al rubro señala:

**“COORDINACIÓN FISCAL. LOS JUICIOS QUE PREVÉN LOS ARTÍCULOS 11-A Y 12 DE LA LEY RELATIVA Y 10, FRACCIÓN X, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN TIENEN CARACTERÍSTICAS PROPIAS QUE LOS DIFERENCIAN DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES QUE REGULA LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.-** Este Tribunal Pleno sustentó la tesis de jurisprudencia P./J. 156/2000, que dice: **COMPETENCIA ECONÓMICA. EL MEDIO DE CONTROL CUYA PROCEDENCIA SE REITERA EN EL ARTÍCULO 15 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, CONSTITUYE UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL DE LAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.-** Cuando ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación se hace valer por una autoridad estatal, en términos del referido precepto ordinario, una acción en contra de la declaración de la Comisión Federal de Competencia Económica, órgano desconcentrado de la administración pública federal, sobre la existencia de actos de autoridades estatales, emitidos en ejercicio de su autonomía e imperio, que no pueden producir efectos jurídicos por transgredir lo dispuesto en el artículo 117, fracción V, constitucional, ello lleva a concluir la mencionada acción constituye una controversia constitucional de las establecidas en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la litis se plantea entre dos órganos o entidades del Estado, las autoridades de la respectiva entidad federativa como sujeto activo y el Poder Ejecutivo Federal como sujeto pasivo, respecto del apego al Magno Ordenamiento de una resolución, de una dependencia del mencionado poder, conforme a la cual existen y no pueden surtir efectos jurídicos determinados actos de autoridades locales que fueron emitidos en contravención de un dispositivo fundamental que acota su potestad autónoma y, por ende, tiene como finalidad la emisión de un pronunciamiento que determine el ámbito de atribuciones que conforme a la Norma Fundamental pueden ejercer las entidades federativas: destacando que ante conflictos similares suscitados entre éstas y una dependencia del Ejecutivo Federal, el legislador ordinario las ha equiparado con la controversia constitucional, como sucede en el caso de los juicios ordinarios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de los juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal celebrados por los gobiernos de éstos con el Gobierno Federal, tal como deriva de lo dispuesto en los artículos 12 de la Ley de Coordinación Fiscal y 10, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.; este órgano jurisdiccional se aparta del criterio jurisprudencial expuesto en lo que se refiere a que estos últimos juicios se equiparan a las controversias constitucionales, toda vez que de lo previsto en el referido artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal, no se desprende dicha equiparación,

sino que en tales juicios se seguirá, en lo aplicable, el procedimiento establecido en la Ley de Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, se trata de medios de impugnación creados por una ley secundaria (Ley de Coordinación Fiscal), cuya litis girará en torno al cumplimiento de aquéllas y del convenio de coordinación que se cuestione, por lo que dichos juicios son medios de control de legalidad exclusivamente, ya que nada tienen que ver con el tema de constitucionalidad, sino solamente con la correcta o incorrecta aplicación de la referida ley, así como del convenio de coordinación respectivo, es decir, no se está ante un problema de invasión de esferas o de supremacía constitucional, toda vez que este Alto Tribunal actúa como órgano de legalidad ante un tema que se encuentra regulado por un sistema de coordinación entre los Estados y la Federación, por lo que la litis radica en determinar si se respetaron o no esos convenios, y no si hubo una invasión de esferas o violación a la Constitución Federal.<sup>263</sup>

#### 4.4.2 NATURALEZA Y SUSTANCIACIÓN.

De los artículos 11-A y 12 de la Ley de Coordinación Fiscal y 10, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se puede concluir que el juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal se crea por una ley secundaria (Ley de Coordinación Fiscal), en la que la litis versa en torno al cumplimiento de las disposiciones legales y convenios de coordinación fiscal respectivos.

En tal virtud se puede concluir que es un medio de control de legalidad exclusivamente, que nada tiene que ver con el tema de constitucionalidad, sino solamente con la correcta o incorrecta aplicación de las disposiciones legales y convenios de coordinación fiscal respectivos. Consecuentemente, no se está ante un problema de invasión de esferas o de supremacía constitucional, sino de una decisión dictada en una resolución administrativa.

En esta tesitura consideramos que si bien es materia de legalidad el juicio sobre cumplimientos de coordinación fiscal, cumple con proporcionar a los Estados, Municipios, el Distrito Federal y la Federación la garantía de audiencia en contra de los actos de otras autoridades que le causan perjuicio en materia de Coordinación Fiscal, consecuentemente quien debe de conocer del asunto es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y no señalar distinción en razón de los promoventes, dado que en el caso de los Estados o Municipios y el Distrito Federal la resolución al recurso les sea adversa, conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien actúa como tribunal de legalidad, situación que con la reforma al Poder Judicial de la Federación de 1994, se trató de establecer una competencia especial a la Corte y eliminar el cúmulo de asuntos que por legalidad se atendían.

<sup>263</sup> Tesis de Jurisprudencia número P./J. 22/2002, Novena Época, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada a páginas ochocientos noventa y nueve, del Tomo XV, abril de dos mil dos, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Sin embargo, la Corte puede conocer de los asuntos como un órgano revisor de última instancia.

Por tanto y en atención a la naturaleza del juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal, lo aplicable en cuanto a sustanciación del juicio es la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, en lo que no se contraponga a lo previsto por la Ley de Coordinación Fiscal.

En este caso la sustanciación del juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal se realizará como controversia constitucional sin serlo, por lo que se estará a las reglas señaladas en el juicio de controversia constitucional.

## CONCLUSIONES

1.- La Federación es la forma de organización política de entidades autónomas que coexisten dentro de un territorio, con la finalidad de obtener una coordinación y desarrollo que les permita alcanzar el bien común, creando con ello un orden jurídico superior el cual regula su competencia y establece los mecanismos de preservación de la unión.

2.- El sistema de competencia en materia fiscal que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es expresa, delegable e ilimitada a la Federación, conforme a los artículos 124, 73, fracciones VII, X y XXIX, y 131 de la Constitución; así como residual, prohibitiva y de participación para los Estados conforme a los artículos 124, 73, fracción XXIX, parte 5; 117, fracciones III, IV, V, VI y VII, 118, fracción I, y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.- Derivado de la facultad ilimitada de la Federación y residual de los Estados, establecido en el artículo 124 de la Constitución, se actualiza el problema de la concurrencia impositiva que consiste en que los dos niveles de gobierno (Federal y Estatal) pueden gravar la misma fuente tributaria.

4.- El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fue creado para unificar el sistema tributario en nuestro país, así como para lograr la mejor utilización de recursos por los tres niveles de gobierno.

5.- La Ley de Coordinación Fiscal es el Instrumento Jurídico del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mediante el cual los Municipios, Entidades Federativas y la Federación se coordinan en la recaudación y fiscalización de impuestos, recibiendo aquellos, como contraprestación participaciones en dinero que le permiten obtener ingresos para subsanar sus gastos, estableciendo programas de desarrollo social y estimulando la economía de los Municipios y Entidades Federativas. Asimismo dicta las bases que servirán para dirimir las controversias que se presenten entre los niveles de gobierno.

6.- La Ley de Coordinación Fiscal encuentra sustento constitucional en los artículos 31, fracción IV y 73, fracción XXX y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

7.- EL Sistema Nacional de Coordinación Fiscal cuenta en la Ley de Coordinación Fiscal con dos instrumentos fundamentales que son: los Convenios de Adhesión y de Colaboración Administrativa, para su funcionamiento y desarrollo.

8.- El Convenio de Adhesión es el instrumento legal, ratificado por las Legislaturas de los Estados, mediante el cual se ingresa al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, unificando con ello una sola potestad tributaria en relación a una fuente de ingresos.

9.- El Convenio de Colaboración Administrativa es el instrumento legal mediante el cual se confieren a las autoridades fiscales de las Entidades Federativas y del Distrito Federal facultades de recaudación y fiscalización en impuestos federales, derechos y multas no fiscales.

10.- Las participaciones federales son prerrogativas que obtienen los Estados por los rendimientos de las contribuciones especiales establecidas en el artículo 73, fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por la limitación de su potestad tributaria al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al igual que al suscribir los Convenios de Coordinación Fiscal.

11.- La Ley de Coordinación Fiscal señala diversos fondos y reservas, derivados de participaciones o aportaciones federales; dichos fondos y reservas se obtienen de impuestos coordinados y facultades coordinadas. Los fondos y reservas por impuestos coordinados son: el Fondo General de Participación (FGP), Fondo de Fomento Municipal (FFM) y las reservas de contingencia y compensación; por su parte los Fondos por facultades coordinadas son los fondo que integran el Fondo de Aportaciones Federales (FAF).

12.- Los fondos y reservas derivadas de impuestos coordinados son ingresos que tienen un manejo más flexible, dado que pueden constituir una forma de financiamiento para las Entidades Federativas y los Municipios, conforme al artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, en virtud de que dichos fondos pueden ser otorgados como garantía para financiar obra pública por parte de las Entidades Federativas, el Distrito Federal y los Municipios, en contraposición a las aportaciones derivadas de facultades coordinadas.

13.- El artículo 7 del Reglamento del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, dispone que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público resolverá sobre la procedencia o no de la inscripción de la obligación una vez que se verifiquen los requisitos que al efecto señala el Reglamento o que se cumpla con los informes que se soliciten a las Entidades Federativas y Municipios, pero no establece un plazo, por lo que se propone que se actualice la positiva ficta en caso de que no resuelva dentro del plazo que señala el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación y se limite a dos solicitudes de informes, como en el caso de las devoluciones.

14.- La afectación de participaciones federales puede darse de diversas formas, las cuales pueden ser:

- a) Por la violación a las disposiciones constitucionales que establecen la prohibición de los Estados para gravar determinadas fuentes tributarias en las que pueden concurrir con la Federación.
- b) Falta de cumplimiento establecido en los convenios de coordinación fiscal o en las leyes especiales que regulen el impuesto coordinado.
- c) Resoluciones emitidas en recurso de inconformidad previsto en la Ley de Coordinación Fiscal.
- d) Por incumplimiento o mora de la obra pública en la que se encuentren garantizadas participaciones federales.

15.- Los medios de impugnación con los que cuentan actualmente las Entidades Federativas, el Distrito Federal y los Municipios en contra de las afectaciones a sus participaciones son la Controversia Constitucional y el Juicio sobre Cumplimiento de los Convenios de Coordinación Fiscal de acuerdo al artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por su parte los medios legales con los que cuentan los particulares afectados en contra de la violación a los convenios de coordinación fiscal son el recurso de inconformidad del artículo 11-A de la Ley de Coordinación Fiscal y el Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

16.- Al ser las resoluciones del recurso de inconformidad, un acto de la Administración Pública Federal que establece la legalidad o ilegalidad del un acto de autoridad coordinada de acuerdo al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la misma deberá ser recurrida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin distinción de que la resolución sea desfavorable a la Entidad Federativa o Municipio, por tanto se propone reformar el antepenúltimo y último párrafo del artículo 11-A de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

**“La resolución podrá ser impugnada por las partes ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”**

**17.-** En el recurso de inconformidad señalado por el artículo 11-A de la Ley de Coordinación Fiscal promovido por el particular afectado por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los Municipios, los Estados y el Distrito Federal, son terceros interesados, en virtud de que la fracción I, otorga la posibilidad de ser oídos en la sustanciación del recurso.

**18.-** En el Juicio de Nulidad promovido por el particular al que le causa perjuicio la resolución de recurso de inconformidad, deberá señalar como tercero al Municipio, los Estados y el Distrito Federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 198, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, en virtud de que, estos últimos tienen un derecho incompatible con el actor.

**19.-** En el Juicio Sobre Cumplimiento de Convenios de Coordinación Fiscal, en el que se aplica la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se debe de señalar como tercero a los particulares beneficiados de la resolución del recurso de inconformidad, lo anterior con fundamento en el artículo 1 del referido ordenamiento legal, en relación con el artículo 1 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en razón de que el particular tiene un interés contrario al actor del juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación Fiscal.

**20.-** El Contencioso Administrativo es el procedimiento por el cual se resuelven los conflictos jurídicos, que crea el acto de autoridad administrativa al transgredir derechos subjetivos o agravar intereses legítimos de algún particular o de otra autoridad independiente por haber infringido la norma legal que regula su autoridad y a la vez protege tales derechos o intereses.

**21.-** El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el encargado de dirimir las controversias entre la administración pública y los gobernados cuyo modelo de jurisdicción contencioso administrativo es mixto en razón de que tiene la finalidad de controlar la legalidad de los actos administrativos y restablecer el orden jurídico violado, teniendo como propósito tutelar el derecho objetivo, esto es, su fin es evaluar la legalidad de un acto administrativo y resolver sobre su validez o nulidad (tribunal de mera anulación) además, tiene la facultad de decidir sobre la reparación del derecho subjetivo violado, teniendo la sentencia el alcance no sólo de anular el acto, sino también de fijar los derechos del inconforme y condenar a la administración a restablecer y hacer efectivos tales derechos (tribunal de plena jurisdicción).

**22.-** Derivado de las facultades otorgadas a las autoridades fiscales coordinadas para determinar créditos fiscales, los cuales pueden ser impugnados mediante el juicio contencioso administrativo en donde las autoridades coordinadas son parte, es pertinente extender la facultad de promover recurso de revisión a las autoridades coordinadas en impuestos federales, para establecer una pronta, eficaz y congruente defensa de los intereses del fisco local en impuestos coordinados.

**23.-** Dentro de los medios de defensa con que cuentan las Entidades Federativas, el Distrito Federal y los Municipios, en materia Constitucional, encontramos al Juicio de Amparo, a la Controversia Constitucional, a la Acción de Inconstitucionalidad y en materia de legalidad a los Juicios sobre Cumplimiento de los Convenios de Coordinación Fiscal y el Juicio de Lesividad.

**24.-** El juicio de amparo promovido por las Entidades Federativas, el Distrito Federal y los Municipios, es procedente con fundamento en lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley de amparo y 25 del Código Civil, cuando se afecte su interés patrimonial, siempre que actúen en su calidad de derecho privado.

**25.-** La Controversia Constitucional es un proceso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, promovido por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o cuerpo de carácter municipal, que tiene como finalidad solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes y órganos de gobierno, cuando tales normas o actos invadan esferas de competencia, trastocando con ello el sistema federal consagrado en la Constitución o bien reclamándose la resolución

que establezca límites territoriales entre los Estados, todo ello para preservar el sistema y la estructura federal establecida en la Constitución Política.

26.- La Acción de Inconstitucionalidad es el procedimiento que se plantea en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los órganos legislativos minoritarios o partidos políticos con registro Federal o Estatal, así como por el Procurador General de la República, en la que se plantea la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional y la Constitución, con el objeto de invalidar la norma o tratado internacional impugnado y así hacer prevalecer el mandato constitucional.

27.- El Juicio sobre Cumplimiento de los Convenios de Coordinación Fiscal, es un procedimiento seguido por los Estados, el Distrito Federal, los Municipios y la Federación por actos emitidos dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que causan un perjuicio al Distrito Federal, los Estados, Municipios y la Federación, el cual se tramita ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien decidirá sobre la legalidad o ilegalidad del acto, de acuerdo a la Ley y a los convenios suscritos por las partes dentro del Sistema, por tanto es un juicio de legalidad seguido ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual se sustancia mediante el procedimiento de controversia constitucional.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- **AGUILAR G. Jorge**, Exégesis de la Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, Editado por la UNAM, México, 1948.
- 2.- **ARGAÑARÁS J. Manuel**, Tratado de lo Contencioso Administrativo, Tipografía Editorial Argentina, Argentina, 1955.
- 3.- **ARTEAGA NAVA Elias**, La Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad, Monte Alto, México, 1996.
- 4.- **ACOSTA ROMERO, Miguel**, Derecho Administrativo especial, Volumen I, 3ª. Edición, Porrúa, México, 1998.
- 5.- **ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo**, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, 5ª. Ed., Porrúa, México, 2001.
- 6.- **ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo**, Derecho Fiscal, 11ª. Edición, Themis, México, 1996.
- 7.- **BARRAGAN, José**, Principios sobre el Federalismo Mexicano: 1824, Departamento del Distrito Federal, México, 1984.
- 8.- **BIELSA, Rafael**, Sobre lo Contencioso Administrativo, 3ª. Edición, Librería y Editorial Castellví S.A., Argentina, 1964.
- 9.- **BIESCA FERRER, José Antonio**, La Descentralización Fiscal perspectivas, Revista trimestre fiscal, No. 57, Año 18, México, 1995.
- 10.- **BRAVO PEREZ Roberto**, Incidente en el Juicio Contencioso Administrativo, (Teoría), Especialización en Materia Procesal Fiscal, Módulo VI, Primera Parte, Tomo III, Editado por Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2001.
- 11.- **BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO**, Derecho Procesal Fiscal, Regimenes Federales y Distrito Federal, 2ª. Edición, Miguel Ángel Porrúa, México, 1990.
- 12.- **BURGOA ORIGUELA Ignacio**, Las Garantías Individuales, 26ª. Edición, Porrúa, México 1994.
- 13.- \_\_\_\_\_, El juicio de Amparo, 10ª. Edición, Porrúa México, 1975.
- 14.- **CARBALLO BALVANERA, Luis**, Breve Referencia Histórica de la Coordinación Fiscal mexicana, Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, México, año III, número 7.
- 15.- **CARRASCO IRIARTE, Hugo**, Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal, Editorial Themis, México, 1996.
- 16.- \_\_\_\_\_, Derecho Fiscal II, Ed., IURE, México, 2001
- 17.- **CARPIZO, Jorge**, Sistema Federal Mexicano, en los Sistemas Federales del Continente Americano, México, FCE- UNAM, 1972.
- 18.- **CASTRO, Juventino V.**, Garantías y Amparo, 5ª. Edición, Porrúa, México, 1986.
- 19.- \_\_\_\_\_, El artículo 105 Constitucional, 4ª. Edición, Porrúa, México, 2001.
- 20.- **CASTILLO VELASCO, José María del**, Apuntes para el Estudio del Derecho Mexicano, reproducido en 1976 por la Comisión Nacional Editorial del Partido Revolucionario Institucional.
- 21.- **CORTINA G. QUIJANO, Aurora**, La Naturaleza Jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa, Especialización en Materia Fiscal, Módulo VI, Primera Parte, Editado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2001.
- 22.- **CHAPOY BONIFAS, Dolores**, Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales Mecanismos de Conciliación, Editado por la UNAM, México 1992.

- 23.- **DE LA CUEVA, Mario**, La Constitución del 5 de Febrero de 1857, en el Constitucionalismo a Medios del siglo XIX, Facultad de Derecho UNAM, México, 1957.
- 24.- **DE LA GARZA, Sergio Francisco**, Derecho Financiero Mexicano, 19ª Ed., Cuarta reimpresión, Porrúa, México, 2001.
- 25.- **DEPINA VARA Rafael**, Diccionario de Derecho, 18ª. Ed., Porrúa, México, 1992.
- 26.- **DROMI, José Roberto**, Instituciones de Derecho Administrativo, Argentina, Desalma y Hnos., 1973.
- 27.- **ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo Arturo**, La Prueba en el Juicio Fiscal Federal, Porrúa, México, 1998.
- 28.- \_\_\_\_\_, La Defensa Constitucional de las Entidades Federativas en Materia de Coordinación Fiscal, Revista de la Facultad de Derecho, Tomo XLV, Noms. 199-200.
- 29.- \_\_\_\_\_, El Juicio de Lesividad y otros Estudios, Porrúa, México, 2002.
- 30.- **ESCOLAR, Héctor**, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, Argentina, Depalma, 1973.
- 31.- **FAYA VIESCA, Jacinto**, El Federalismo Mexicano, Porrúa, México, 1998.
- 32.- **FERNÁNDEZ-SHAW, Carlos M.**, Los Estados Independientes de Norteamérica, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1977.
- 33.- **FERRER MAC-GREGOR, Eduardo**, Coordinador, Justicia Constitucional Local, El Juicio de Amparo y la Controversia Constitucional Municipal. Tristes semejanzas y amargas diferencias, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, México, 2003.
- 34.- **FERNÁNDEZ SAGARDI, Augusto**, La Demanda y Ampliación de la Demanda, Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa, Especialización en Materia Fiscal, Módulo VI, Primera Parte, Editado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2001.
- 35.- **FIORINI, Bartolomé A.**, ¿Qué es el Contencioso?, Editorial Abeledo-Perrot, Argentina, 1997.
- 36.- **FIX ZAMUDIO, Héctor**, Diccionario Jurídico Mexicano, 10ª. Ed., Porrúa, México, 1997.
- 37.- \_\_\_\_\_, Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el ordenamiento Mexicano, 2ª. Edición, Cuadernos Constitucionales México- Centroamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1998.
- 38.- **FLORES ZAVALA, Ernesto**, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, 27ª Ed., Porrúa, México, 1986.
- 39.- **GARCIA CACERES, Jorge**, Ley de Coordinación Fiscal, en Memoria del curso de Especialización Tributaria, INDETEC, Guadalajara, Julio-Agosto de 1981.
- 40.- **GAMIZ PARRAL, Máximo N**, Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas, UNAM, México.
- 41.- **GARCÍA RIVAS, Heriberto**, Breve Historia de la Revolución Mexicana, Editorial Diana, México, 1966.
- 42.- **GAMA TORRUCO, José**, El Federalismo Mexicano, Sepsetentas, Secretaria de Educación Pública, México, 1995.
- 43.- \_\_\_\_\_, El Federalismo Mexicano, Revista de la Facultad de Derecho, Vol.5 núm. 18 octubre, México, 1970.
- 44.- **GIL VALDIVIA, Gerardo y RETCHKIMAN K. Benjamín**, El Federalismo y la Coordinación Fiscal, Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1981.
- 45.- **GIL VALDIVIA Gerardo**, Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público, Porrúa, México, 1989.
- 46.- **GONZALEZ OROPEZA, Manuel**, El Federalismo, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1995.

- 47.- **GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús**, La sentencia administrativa, su impugnación y efectos, tecos, España, 1954.
- 48.- **GÓNGORA PIMENTEL, Genaro**, Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, 5ª. Edición, Porrúa, México, 1995.
- 49.- **GONZALO RODRIGUEZ Alfonso**, La Justicia Tributaria en México, Editorial Jus México, México, 1992.
- 50.- **GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto**, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo Mexicano, Porrúa, México, 1993.
- 51.- **GUDIÑO PELAYO, José de Jesús**, Controversia sobre Controversia, 2ª. Edición, Porrúa, México, 2001.
- 52.- \_\_\_\_\_, La improcedencia y el sobreseimiento en la Controversia Constitucional, FUNDAP, México, 2002.
- 53.- **HAMILTON**, El Federalista, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- 54.- **HALLIVIS PELAYO, Manuel**, Tratado de Derecho Fiscal y Administración Tributaria en México, Taxxx, México, 2000.
- 55.- \_\_\_\_\_, Fisco, Federalismo y Globalización en México, Editorial Taxxx, México, 2003.
- 56.- \_\_\_\_\_, Los alegatos y el cierre de la instrucción en el juicio contencioso administrativo, Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa, Especialización en Materia Procesal Fiscal, Tomo III, Módulo VI, Primera Parte, México, 2001.
- 57.- **HÉRNANDEZ CHAVEZ Alicia**, coordinadora, ¿Hacia un Nuevo Federalismo?, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- 58.- **HOYO D' ADDONA, Roberto**, La Coordinación Fiscal en México, Ponencia Semanario de la fundación Alemana, diciembre 10-14 de 1984, y reproducido por Indetec en el programa de especialización en administración tributaria: 01 programa tributario 1987.
- 59.- **ITURRIARTE DE LA FUENTE, José**, La Revolución Hacendaria; la Hacienda Pública con el Presidente Calles, Editorial SEP- SETENTAS, México, 1976.
- 60.- **JOHNSON OKHUUSEN, Eduardo**, Políticas y Finanzas en México, Editorial Humanitas, México, 1988.
- 61.- **KAYE Dionisio J.**, Breviario de Procedimientos Fiscales de Defensa, 2ª. Edición, IISEF, México, 1984.
- 62.- **LANZ CÁRDENAS, José Trinidad**, El Federalismo Financiero y su Realidad Fiscal, Editada por la Universidad de Campeche, México 1983.
- 63.- **LOPEZ REYES Amalia y LOZANO FUENTES José Manuel**, Historia de México, de la Época Prehispánica hasta Juárez, 16ª Ed., Compañía Editorial Continental, México, 1990.
- 64.- **LUCERO ESPINOSA, Manuel**, Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, 6ª. Ed., Porrúa, México, 2000.
- 65.- **MAUROIS, Andre y NAVARRO DE LUZURRIAGA**, Historia de los Estados Unidos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- 66.- **MARGAIN MANAUTOU Emilio**, Codificación de la Legislación y de las Resoluciones Jurisdiccionales en Materia del Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Procuraduría Fiscal de la Federación, México, 1958.
- 67.- \_\_\_\_\_, De lo Contencioso Administrativo, de Anulación o de Legalidad, Séptima Edición, Porrúa, México, 1998.
- 68.- **MIRANDA AMADOR Candelario**, Análisis Práctico de los Impuestos, Themis, México, 1997.

- 69.- **MURRAY Bulter**, Los Constructores de los Estados Unidos, traducción de Jorge Ron, Corasa y Cía. S. en p., Biblioteca Internacional, Cuba 1932.
- 70.- **MARIA DIEZ, Manuel**, El acto Administrativo, Editorial Tipografía Editorial Argentina, Argentina.
- 71.- **MORA BELTRAN Jorge Armando**, Ley de Coordinación Fiscal Comentada, Centro de Producción Editorial, Grupo parlamentario de PRD, en la LIX legislatura, Cámara de Diputados, México, 2004.
- 72.- **NAVA ARTEAGA Elisur**, La Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad, Monte Alto, México, 1996.
- 73.- **NAVA NEGRETE, Alfonso**, Recursos Administrativos, en justicia administrativa, México, Trillas, 1987.
- 74.- **NETTEIE LEE, Benson**, Las Diputaciones Provinciales y el Federalismo Mexicano, Instituto de Investigaciones Legislativas, LII Legislatura, Tercera Edición, Editado por el Colegio de México, México 1948.
- 75.- **NUÑO SEPULVEDA, José Ángel**, Apuntes sobre la Distribución de Competencias Fiscales en México, revista INDETEC, No.95, Julio-Agosto 1995, México.
- 76.- **ORTEGA LOMELÍN, Roberto**, Federalismo y Municipio, Fondo de Cultura Económica, México 1994.
- 77.- **PALLARES Eduardo**, Derecho Procesal Civil, 6ª. Ed., Porrúa México, 1976.
- 78.- **PEREZ BECERRIL, Alonso**, Presunciones Tributarias en el Derecho Mexicano, Porrúa, México, 2001.
- 79.- **PUGLIESE Mario**, La Prueba en el Proceso Tributario, traducción de Alfonso González Rodríguez, Editorial Jus, México, 1949.
- 80.- **RABASA, Emilio**, La Constitución y la Dictadura, Revistas de Revistas, México, 1912.
- 81.- **RESENDEZ MUÑOZ, Eduardo**, Política e Impuestos Visión Histórica, Porrúa, México, 1998.
- 82.- **REYES HEROLES, Jesús**, Federalismo y Centralismo, México: historia política, Tecnos, Madrid, 1987.
- 83.- \_\_\_\_\_, Liberalismo Mexicano, Fondo de Cultural Económica, Volumen III, México, 1982.
- 84.- **SANCHES LEON, Gregorio**, Derecho Fiscal Mexicano, 10ª. Ed., Tomo I, Cárdenas, México, 1996.
- 85.- **SANCHEZ M., Mayolo**, Derecho Tributario, 2ª Ed., México 1988
- 86.- **SANCHÉZ PICHARDO, Alberto**, Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa, 5ª Ed., Porrúa, México, 2004.
- 87.- **SERVÍN, Armando**, Nuestra Política Tributaria de 1869 a 1911, Revista Trimestre Económico, Volumen VII, No.4, México 1940.
- 88.- **SEDA ORTEGA, Cecilia y Santana Loza Salvador**, Relaciones Hacendarias Estados y Municipios Base Jurídica, Editado por el Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública, México, 1997.
- 89.- **SERRA ROJAS, Andrés**, Derecho Administrativo, Tomo I, Porrúa, México, 1974.
- 90.- **TENA RAMÍREZ, Felipe**, Derecho Constitucional Mexicano, 28ª Ed., Porrúa, México, 1994.
- 91.- \_\_\_\_\_, Leyes Fundamentales de México, 1808-1974, 14ª. Ed. Porrúa, México, 1987.
- 92.- **URIBÉ GÓMEZ José y SANTANA LOZA Salvador**, Nuevas Potestades y Atribuciones a los Municipios en Materia de Deuda Pública, Otorgadas por el Artículo 9 Reformado de la Ley de Coordinación Fiscal, Revista Hacienda Municipal, INDETEC, No. 54, marzo de 1996.
- 93.- **VAZQUEZ ALFARO, José Luis**, El Control de la Administración Pública en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas; UNAM, México, 1996.

- 94.- **VILLANUEVA Alberto**, La Importancia de las Participaciones Federales en las Finanzas Públicas, Revista INDETEC, número 44, México Julio- Agosto, 1986.
- 95.- **VICTORIA MALDONADO, Héctor José**, Los Convenios de Coordinación y su Relación con el Pacto Federal, Revista de la Facultad de Derecho, No 5-6, Enero 1991, Mérida Yucatán.
- 96.- **VILLA SEÑOR ARAI, Salvador**, El acto consentido en el juicio ante el tribunal fiscal, Editorial Jus, México, 1974.
- 97.- **ZEVADA J. Ricardo**, Calles, El Presidente, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1971.

#### **OTROS**

- 98.- **C.D., Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2004.**
- 99.- **COMPILA 5**
- 100.- **Congreso de la Unión**, Iniciativa de Ley de Coordinación Fiscal, exposición de motivos,
- 101.- **DESENTIS**, reforma fiscal 1998.
- 102.- **Diccionario Enciclopédico Ilustrado de Nuestro Tiempo**, Tomo III, 3ª. Editorial Educación Foro Rep., España, 1974.
- 103.- **Diario de los Debates del Constituyente 1916-1917**, México, 11960, Tomo, II.
- 104.- **INSTITUTO DE DESARROLLO TÉCNICO DE LA HACIENDA PÚBLICA (INDETEC)**, Las Entidades Federativas y El Sistema de Coordinación Fiscal, Editado por talleres Gráficos de la H. Cámara de Diputados, México, 1996.
- 105.- \_\_\_\_\_, El Municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, México, 1995.
- 106.- **IUS. 2000, 20001, 2002, 2003 Y 20004.**
- 107.- **Plan Nacional de Desarrollo 1980-1986**, México.
- 108.- **Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000**, México
- 109.- **ORTIZ, SAINZ y TRON**, Boletín sobre la Reforma Fiscal 1998.
- 110.- **SECRETARÍA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO, Subsecretaría de Ingresos**, Primer Informe sobre las Relaciones Fiscales entre la Federación y los Estados al Término de la III Reunión Nacional de Tesoreros, México, 1973.
- 111.- \_\_\_\_\_, Memorias de la 2da. Convención Fiscal, SHCP, México 1947.
- 112.- **RESOLUCIÓN AL JUICIO SOBRE CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL NÚMERO 2/2001. ACTOR: ESTADO DE SINALOA.**
- 113.- **RESOLUCIÓN DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 18/99. ACTOR: ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ.**
- 114.- **RECURSO DE RECLAMACIÓN 595/2001-PL, DEDUCIDO DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DEL JUICIO SOBRE CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 2/2001. SUBPROCURADOR FISCAL FEDERAL DE AMPAROS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.**

#### **LEYES.**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
- Ley Amparo.**
- Ley de Coordinación Fiscal.**
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

**Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

**Código Fiscal de la Federación.**

**Código Federal de Procedimientos Civiles.**

**Reglamento del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal.**

**Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.**

**Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**

**Ley reglamentaria de la Fracción I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

ANEXO I.- CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 18/99, PROMOVIDA POR EL ESTADO DE  
SAN LUIS POTOSÍ. (C-C-SLP) En CD.

ANEXO 2.- JUICIO SOBRE CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL NUMERO 2/2001 PROMOVIDO POR EL ESTADO DE SINALOA (JSCCC-SIN) En CD.

ANEXO 3.- RECURSO DE RECLAMACIÓN 592/2001, PROMOVIDO EN EL JUICIO SOBRE CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL NÚMERO 2/2001 (RR-JSCCC-SIN) En CD.