



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y DE AMPARO**

**INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS CONTRIBUCIONES QUE SE
DEBEN DE PAGAR PARA EL REGISTRO DE UNA
MANIFESTACIÓN DE CONSTRUCCIÓN EN EL DISTRITO
FEDERAL**

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LUIS EDGAR ROMERO RIVERA**



**ASESOR:
LIC. IGNACIO MEJIA GUIZAR**

CIUDAD

UNIVERSITARIA

2011



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS CONTRIBUCIONES QUE SE DEBEN DE PAGAR PARA EL REGISTRO DE UNA MANIFESTACIÓN DE CONSTRUCCIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL.

Página

Introducción.....	1
--------------------------	----------

Capitulo I

CONTRIBUCIONES

1.1 Concepto de contribuciones.....	4
1.2 Principios constitucionales de las contribuciones.....	8
1.2.1 Principio de Legalidad.....	22
1.2.2 Principio de Obligatoriedad.....	27
1.2.3 Principio de Proporcionalidad.....	30
1.2.4 Principio de Equidad.....	32
1.2.5 Principio de Gasto Público.....	34
1.3 Elementos Esenciales de las Contribuciones.....	36
1.4 Clasificación de las Contribuciones.....	38
1.4.1 Clasificación Doctrinaria.....	38
1.4.2 Clasificación en la Legislación Mexicana.....	40
1.5 Derechos.....	41
1.5.1 Definición y Elementos.....	41
1.6 Aprovechamientos.....	48
1.6.1 Definición y Elementos.....	48

CAPITULO II

GENERALIDADES DEL JUICIO DE AMPARO.

2.1 El Juicio de Amparo.....	52
2.2 Principios fundamentales del Juicio de Amparo.....	54
2.3 Partes en el Juicio de Amparo.....	95

2.3.1	Quejoso.....	97
2.3.2	Autoridades responsables.....	106
2.3.3	Tercer perjudicado.....	111
2.3.4	Ministerio Público.....	115
2.4	Acto reclamado.....	118
2.5	Conceptos de violación.....	129
2.6	Amparo contra Leyes.....	133
2.6.1	Autoaplicativas.....	145
2.6.2	Heteroaplicativas.....	159

CAPÍTULO III.

SUBSTANCIACIÓN DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

3.1	Requisitos para la presentación de la demanda de amparo indirecto.....	166
3.2	Tipos de resoluciones que recaen a la demanda de amparo indirecto.....	181
3.3	Informe Justificado.....	185
3.4	Pruebas.....	186
3.5	Audiencia Constitucional.....	192
3.6	Sentencia.....	194

CAPÍTULO IV.

CONTRIBUCIONES QUE SE DEBEN DE PAGAR PARA EL REGISTRO DE UNA MANIFESTACIÓN DE CONSTRUCCIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL Y ANÁLISIS DE INCONSTITUCIONALIDAD.

4.1	Derechos por la autorización para utilizar las redes de agua y drenaje, artículo 182, fracción I, del Código Fiscal del Distrito Federal.....	197
4.1.2	Análisis de inconstitucionalidad.....	199
4.2	Derechos por el registro de manifestación de construcción artículo 185, del Código Fiscal del Distrito Federal.....	201

4.2.1 Análisis de inconstitucionalidad.....	203
4.3 Aprovechamientos para prevenir, mitigar y compensar las alteraciones o afectaciones al ambiente y los recursos naturales, artículo 300 del Código Fiscal del Distrito Federal.....	204
4.3.1 Análisis de inconstitucionalidad.....	205
4.4 Aprovechamientos para prevenir mitigar o compensar los efectos del impacto vial, artículo 301 del Código Fiscal del Distrito Federal.....	208
4.4.1 Análisis de inconstitucionalidad.....	209
4.5 Aprovechamientos por la construcción de nuevos desarrollos urbanos o nuevas edificaciones o ampliaciones, artículo 302 del Código Fiscal del Distrito Federal.....	211
4.5.1 Análisis de inconstitucionalidad.....	212
Conclusiones.....	214
Bibliografía.....	217
 Anexos	
Anexo Uno. Modelo de demanda de amparo contra el decreto por el que se publica el Código Fiscal del Distrito Federal, en particular, de los artículos 182, apartado A), fracciones I y II; 185, inciso A), fracciones I, II Y III, e inciso B), fracciones I y II, artículo 300, 301 Y 302.....	220
Anexo Dos. Modelo de acuerdo recaído a la demanda de amparo.....	247
Anexo Tres. Modelo de informe justificado de autoridad responsable.....	249
Anexo Cuatro. Modelo de sentencia que resuelve el amparo.....	253

CAPITULO I CONTRIBUCIONES.

1.1 CONCEPTO DE CONTRIBUCIONES.

Está establecido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos, de la Federación, del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Este dispositivo establece, con claridad y precisión, la obligación de todas las personas (físicas o morales) que habiten en el territorio mexicano, de aportar una parte de su riqueza, ingresos o recursos, al gasto público, ya sea de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados o Municipios en que residan, para que, cada una de las esferas de gobierno antes citadas, pueda hacerle frente a sus necesidades sociales propias; pero dicha contribución deberá de ser justa, siguiendo los parámetros que marca el numeral en comento, regida bajo los principios de equidad y proporcionalidad y respetando en todo momento el principio de legalidad que debe imperar en todo acto de autoridad.

En este sentido, podemos determinar que las contribuciones constituyen la principal fuente de ingresos del Estado, siendo el término contribución un concepto genérico que engloba a todos los ingresos que percibe el Estado para sufragar sus gastos.

En nuestro derecho positivo no existe una definición del término “**contribución**”, puesto que el Código Fiscal de la Federación se limita a mencionar en su artículo 2, que *las contribuciones se clasifican en: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos*, razón por la cual, es preciso acudir a la doctrina para encontrar un concepto de este término.

Así tenemos que por **contribución** se puede entender la acción de dar, junto con otros, una cantidad de dinero para algún fin, o bien, el participar en alguna cosa dando algo.¹

El Licenciado Omar Curiel Villaseñor, establece que: *“La acción de contribuir no solo puede verse representada en el hecho de aportar una determinada cantidad de dinero, inclusive cuando el objetivo final de la contribución no sea otro que el mismo que establece la Ley Fundamental: los gastos públicos; se puede contribuir a estos realizando una actividad que permita al erario público no realizar un gasto determinado. Es decir, el contribuir no solo puede entenderse en la acción de dar, sino también en la de hacer; o en la de ahorrar”*²

En el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, el concepto de contribución se entiende como la acción de contribuir, y este último lo define como: *dar o pagar la cuota que corresponde por un impuesto o repartimiento.*³

Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano, define a la contribución en los siguientes términos: *“Es un ingreso fiscal ordinario del Estado que tiene por objeto cubrir sus gastos públicos”*⁴

¹ **Diccionario básico del español en México**, El Colegio de México; México, 1986, p. 145.

² CURIEL VILLASEÑOR, OMAR, **Principios Tributarios**, 1ª Edición, México, Ediciones Fiscales ISEF, p. 34.

³ **Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual**. Tomo II; Argentina, 1986; Editorial Heliasta; página 361.

⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, **Diccionario Jurídico Mexicano**, 4 tomos, 7ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1994.

“La Real Academia Española entiende por contribuir a la acción de dar o pagar uno la cuota que le cabe o un impuesto o repartimiento; concurrir voluntariamente con una cantidad para determinado fin; ayudar y concurrir con otro a lo largo del camino”⁵

Bajo este contexto, y con apoyo en las definiciones antes citadas, podemos concluir que **el término contribución se refiere a las aportaciones que de una parte de la riqueza hacen los particulares al Estado, (en sus tres niveles de gobierno), por mandato Constitucional, para que éste los administre y pueda realizar sus atribuciones destinándolas al gasto público, lo que se traducirá en servicios públicos en beneficio de la comunidad.**

En este sentido, podemos afirmar que la contribución es un concepto genérico que engloba a todo lo que auxilia a sufragar los gastos del Estado.

Las características de las contribuciones son:

a) Las deben realizar las personas físicas y morales cuya situación coincida con el hecho generador de esa obligación, esto es, representan un deber de los gobernados del Estado de aportar una parte de su riqueza para cubrir el gasto público.

b) En nuestro sistema jurídico mexicano, el pago de las contribuciones es en dinero, esto es, en moneda del curso legal, pudiendo utilizar los medios que reconoce la legislación en la materia que se equiparan al pago en efectivo, como los cheques nominativos, las transferencias bancarias, compensaciones, entre otros.

⁵ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua española, 21ª edición, Tomo I, Madrid, 199, página 561.

c) Se establecen mediante una Ley, ya que no puede haber obligación contributiva sin Ley que la regule, y en la cual, se deben comprender todos sus elementos como son: sujetos, objeto, base, cuota o tarifa, forma y periodo de pago y exenciones.

d) Su establecimiento es una consecuencia del ejercicio del poder soberano del Estado sobre los ciudadanos.

e) Su pago es obligatorio, ya que el Estado dispone del poder coactivo y sancionador para conseguirlo, a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución Fiscal, por medio del cual, se requiere al deudor de una contribución el pago respectivo, y en caso de no conseguirlo, podrán embargarse bienes suficientes del contribuyente para garantizar el pago.

f) Se rigen por los principios constitucionales de equidad y proporcionalidad, para que, por un lado las obligaciones contributivas sean exigibles en igualdad de condiciones a todas las personas físicas y morales cuya situación se ajuste a la hipótesis normativa de que se trate, sin distinción de raza, credo, posición social, partido político, ideología, para que haya uniformidad en su pago; por otro lado, que la contribución sea pagada conforme a la capacidad contributiva de cada sujeto pasivo, de tal forma que paguen más los que más ganan o tienen más riqueza.

g) El destino de las contribuciones es cubrir el gasto público, esto es, en la atención de diversas necesidades sociales como: educación, seguridad social, defensa nacional, administración de justicia, salubridad, seguridad, obras públicas, entre otras.

h) En toda obligación contributiva existe una relación jurídica bilateral, de un acreedor o sujeto activo que es el Estado y un deudor o sujeto pasivo, que es el contribuyente, en virtud de la cual, el primero exige el cumplimiento de una prestación tributaria al segundo para cubrir el gasto público, quien posteriormente recibirá a cambio un beneficio.

1.2 PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LAS CONTRIBUCIONES.

Los principios constitucionales de las contribuciones son los que se derivan de los artículos que consagran las garantías individuales, las cuales no pueden ser violadas, ni coartadas por la actividad impositiva del Estado.

Están representados por aquellas normas Constitucionales que al ser la Ley Suprema del país, a ellas debe someterse toda actividad tributaria del Estado y de los particulares, y se pueden dividir en tres grupos:

Principios derivados de los artículos constitucionales que garantizan ciertos derechos fundamentales de los individuos que constituyen las garantías individuales, las cuales no pueden ser violadas, coartadas, ni restringidas por la actividad tributaria del Estado, estos artículos son: 1º, 13, 14, 16 párrafos primero y penúltimo, 17, 22 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Principios derivados de la organización política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refieren a preceptos constitucionales, conforme a los cuales se establece quiénes están obligados a pagar impuestos, quiénes deben percibirlos, cómo deben establecerse, qué características deben tener y quiénes los deben establecer, estos se encuentran en los artículos: 31, fracción IV; 73, fracción VII; 115, fracción IV; 124 y 126 de la Carta Magna

Principios basados en consideraciones económicas; existen algunas disposiciones en materia de impuestos, que se elevaron a la categoría de normas constitucionales, para darles mayor fuerza, por ejemplo el artículo 73, fracción XXIX.

Cabe recordar que las garantías individuales constituyen derechos públicos subjetivos oponibles al Estado, las cuales, teóricamente están comprendidas dentro de los primeros 29 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, existen muchas otras, de tal manera que hoy en día resulta insostenible que las garantías individuales únicamente estén establecidas en el Título Primero, Capítulo Primero de la Carta Magna.

A continuación se hace un breve análisis de los preceptos constitucionales anteriormente citados.

Principio de igualdad tributaria.

El artículo 1º, constituye el primer principio constitucional del Derecho Fiscal y está comprendido dentro de las garantías individuales, que tradicionalmente se han dividido en: propiedad, igualdad, seguridad jurídica y libertad, conforme al cual, en el territorio nacional todos los individuos gozan de las garantías que establece la Constitución Federal, las cuales, no pueden ser restringidas, ni limitadas, sino en la forma y términos que ésta señale.

Esto es, la actividad tributaria del estado no debe impedir o coartar el ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución; asimismo, las leyes impositivas deben obligar a todos los individuos de igual manera.

Principio de prohibición de leyes privativas

El artículo 13 establece un principio constitucional que puede interpretarse de la siguiente manera: las leyes tributarias no deben gravar a una o varias personas individualmente determinadas.

El gravamen debe establecerse en forma general para que cualquier persona, cuya situación coincida con la señalada como hecho generador del crédito fiscal, debe ser sujeto del impuesto.

Lo anterior deriva de la prohibición que establece este precepto de que nadie puede ser juzgado por leyes privativas, pues, desde el punto de vista material, una ley privativa no es una verdadera ley, pues al respecto cabe recordar que para que una norma sea jurídica debe cumplir con las siguientes características: **generalidad** porque todos los individuos que se ubiquen en los supuestos establecidos en ella deben cumplirla; **bilaterales**, porque confiere derechos e impone obligaciones; **coercible**, porque se puede hacer cumplir aún en contra de la voluntad del sujeto obligado; **heterónoma**, pues es creada por personas distintas de quienes deben cumplirla; **externa**, se debe cumplir con la norma independientemente de su desconocimiento.

En este sentido, una ley puede gravar determinado producto o actividad, que solo es elaborado o realizado por una persona o un determinado número de personas, sin violar el principio de generalidad y sin ser, por lo mismo una ley privativa, es decir, que pueda aplicarse a cualquier persona que se encuentre dentro de la situación que esa ley señale como hecho generador del crédito fiscal y que a hechos generadores iguales les correspondan créditos iguales.

El artículo 14 constituye el tercer principio constitucional del Derecho fiscal conforme al cual, las leyes impositivas no deben tener efectos retroactivos, es

decir, a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, esto es, la prohibición se establece para que el que va a aplicar la ley no le de efectos retroactivos.

El principio de la no retroactividad significa que el legislador y el juez no pueden despojar a los individuos de los derechos, llamados adquiridos, el legislador, por la expedición y el juez por la aplicación de una ley.

Así las cosas, la Suprema Corte de Justicia ha establecido jurisprudencia, aceptando la teoría de los derechos adquiridos, así como lo han hecho las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin embargo, “en materia tributaria no es posible aplicar la teoría de los derechos adquiridos... la justicia de tal retroactividad sólo puede entenderse en el sentido de que los contribuyentes no pueden alegar que han adquirido el derecho de pagar siempre el mismo impuesto.”⁶

En el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, se establece que “...Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho...”

De la interpretación de éste párrafo se desprenden dos reglas de apoyo en materia fiscal:

1. Las autoridades fiscales deben sujetarse estrictamente a las disposiciones legales respectivas.

⁶ FLORES ZAVALA, ERNESTO, **Elementos de las Finanzas Públicas**, 4ª edición, editorial Porrúa, México, 1959, página 168.

2. Las leyes que regulen los procedimientos administrativos para la determinación del crédito fiscal, para su cobro y para su impugnación, deben reconocer el derecho del particular para ser oído y vencido en un juicio, esto es, la oportunidad de defenderse.

Esto es, se otorga dos garantías: la de legalidad y audiencia. Por lo que respecta a la primera, en materia fiscal, todo impuesto debe estar consignado en una ley; por lo que respecta a la garantía de audiencia, se establece que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento y del contenido de la cuestión que va a debatirse, así como de las consecuencias que se producirán y que se le dé la oportunidad, tanto de presentar su defensa, ofrecer pruebas, para que demuestre sus pretensiones, y cuando se agote la tramitación, se de oportunidad a los interesados de presentar alegaciones; por último, el procedimiento concluye con una resolución que decida lo debatido y si es condenatoria, señala su cumplimiento.

En la legislación tributaria, existe la tendencia de oír a los participantes antes de hacer una determinación definitiva de un crédito fiscal, ya que en muchos casos son los propios causantes los que hacen la determinación del crédito fiscal, por ejemplo al determinar el Impuesto al Valor Agregado I.V.A.

Por lo que respecta al **artículo 16** Constitucional, establece en su primer párrafo lo siguiente:

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”

Por lo que de este numeral se desprende otro principio Constitucional que consiste en que las resoluciones de la Administración Pública, en materia fiscal, deben ser por escrito, dictadas por autoridades competentes y con expresión de los hechos y los fundamentos de derecho en que se basan.

En este sentido, una resolución administrativa es ilegal si no cumple con lo dispuesto en el precepto legal que se analiza, lo cual se refuerza con el contenido de artículo 38 del Código Fiscal de la Federación en relación con el 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, los cuales establecen en su parte conducente lo siguiente:

“Artículo 38.- Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener, por lo menos, los siguientes requisitos:

I. Constar por escrito en documento impreso o digital.

Tratándose de actos administrativos que consten en documentos digitales y deban ser notificados personalmente, deberán transmitirse codificados a los destinatarios.

II. Señalar la autoridad que lo emite.

III. Señalar lugar y fecha de emisión.

IV. Estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

V. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación. En el caso de resoluciones administrativas que consten en documentos digitales, deberán contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa.

Para la emisión y regulación de la firma electrónica avanzada de los funcionarios pertenecientes al Servicio de Administración Tributaria, serán aplicables las disposiciones previstas en el Capítulo Segundo, del Título I denominado "De los Medios Electrónicos" de este ordenamiento.

En caso de resoluciones administrativas que consten en documentos impresos, el funcionario competente podrá expresar su voluntad para emitir la resolución plasmando en el documento impreso un sello expresado en caracteres, generado mediante el uso de su firma electrónica avanzada y amparada por un certificado vigente a la fecha de la resolución.

Para dichos efectos, la impresión de caracteres consistente en el sello resultado del acto de firmar con la firma electrónica avanzada amparada por un certificado vigente a la fecha de la resolución, que se encuentre contenida en el documento impreso, producirá los mismos efectos que las Leyes otorgan a los documentos con firma autógrafa, teniendo el mismo valor probatorio.

Asimismo, la integridad y autoría del documento impreso que contenga la impresión del sello resultado de la firma electrónica avanzada y amparada por un certificado vigente a la fecha de la resolución, será verificable mediante el método de remisión al documento original con la clave pública del autor.

El Servicio de Administración Tributaria establecerá los medios a través de los cuales se podrá comprobar la integridad y autoría del documento señalado en el párrafo anterior.

Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad.”

“ARTÍCULO 51.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

- I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
- II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

III. Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.

V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades...”⁷

En este sentido, podemos afirmar que en aquellos casos en los cuales la autoridad deje de cumplir con estos requisitos, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, o los Tribunales Locales, así como la Suprema Corte de Justicia de la Unión, protegen a los particulares.

Asimismo, el penúltimo párrafo del artículo 16 Constitucional, establece la verificación del cumplimiento de las obligaciones fiscales, por medio de la inspección de los papeles y libros de los contribuyentes para conocer si han cumplido.

Estas visitas deben cubrir las formalidades previstas para los cateos, las cuales se mencionan a continuación:

1. Debe provenir de autoridad administrativa competente;
2. Debe estar por escrito;
3. Se debe hacer constar: el lugar o lugares en los que se debe practicar la visita, la persona visitada y el objeto de la visita;
4. De acuerdo con lo que establezcan las leyes respectivas;
5. Deben contener la firma autógrafa del funcionario que la ordenó;
6. Debe levantarse el acta circunstanciada al término de la visita, en presencia de dos testigos propuestos por el visitado, en ausencia o negativa, por la

autoridad que practique dicha diligencia, siempre que haya sido requerido el visitado y se niegue hacerlo.

El último párrafo del artículo 16 Constitucional, establece la autorización de tributos especiales cuando dispone que “En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.”

Por su parte, **el artículo 17** Constitucional, dispone en su último párrafo lo siguiente:

“Artículo 17...

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.”⁸

De este precepto, se desprende que la prohibición se limita a deudas de carácter civil, en consecuencia, sí es posible sancionar con prisión a las personas que transgredan las Leyes Tributarias, como en los casos de defraudación fiscal o contrabando.

El **artículo 22** de nuestra Carta Magna, dispone en su primer párrafo la prohibición de imponer como pena la confiscación de bienes; sin embargo, en el segundo párrafo establece que: “No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito.”⁹

⁷ Multiagenda Fiscal 2010, Complemento, Ediciones Fiscales ISEF, S:A., 20ª Edición, México, 2010 página 31-32.

⁸ **Agenda de amparo**, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México, 2008.

⁹ Ibidem.

Por lo que se precisa que, tratándose de impuestos o multas, sí es posible destinar a su pago, parte o todos los bienes de una persona sin que se considere confiscación.

El **artículo 28** Constitucional, establece que están prohibidas las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijen las Leyes. Este dispositivo no quebranta en lo más mínimo el sentido material de la norma fiscal, que debe ser obligatoria, general e impersonal, pues estas características no se desvirtúan en el supuesto de que algunas leyes tributarias reconozcan las exenciones de impuestos.

Esto es así, pues las exenciones se otorgan por justicia para proteger la economía de ciertos sectores de la población, en virtud de sus bajos ingresos, recursos, bienes, o por tratarse de actividades o actos fundamentales para la población en la agricultura, ganadería, pesca, artesanía, industria o comercio.

“La regla prevista en el artículo 28 de la Ley Suprema, está dada, en el sentido, de que la obligación tributaria sólo debe aplicarse a quienes tienen capacidad contributiva, es decir, a todas aquellas personas física o morales, cuya situación coincida con el hecho generador del tributo, ya sea porque justifique la propiedad o posesión de bienes muebles o inmuebles, por percibir utilidades en una industria o comercio, por obtener una herencia, honorarios profesionales o de otra índole, o simplemente por recibir ingresos provenientes del capital, del trabajo, o de la combinación de ambos, en tales circunstancias no se les debe liberar de la obligación fiscal, porque en caso contrario se estaría violando el dispositivo constitucional que me ocupa, al no respetarse la generalidad, la impersonalidad y obligatoriedad de la Ley fiscal...”¹⁰

¹⁰ SÁNCHEZ GOMEZ, NARCISO, **Derechos Fiscal Mexicano**; Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2001, página 169.

Ahora bien, por lo que se refiere a los principios derivados de la organización política de los Estados Unidos Mexicanos, tenemos que el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

“**Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos:

...

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”¹¹

De lo anterior se desprende lo siguiente:

- La obligación de todos los mexicanos de contribuir para los gastos públicos; esto es, la obligación de pagar impuestos emana de esta fracción;
- Reconoce como sujetos activos de los impuestos a la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios, es decir, son las entidades que tiene derechos a percibir los impuestos;
- Todos los gravámenes deben establecerse por medio de Leyes, es decir, disposiciones de carácter general, abstractas, impersonales y emanadas del Poder Legislativo.

Por lo que respecta a la **fracción VII del artículo 73** de la Carta Magna, constituye otro principio Constitucional, al establecer que:

“**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

...

¹¹ **Agenda de amparo**, op cit., página 28.

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.”¹²

En este sentido, la elaboración de la Ley de Ingresos y de las demás de carácter Tributario, concierne a las dos Cámaras, sin embargo, debe discutirse primero en la Cámara de Diputados, los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, en términos de lo dispuesto por el artículo 72 inciso h) de la Carta Magna; y discutiendo primero la Ley de Ingresos y posteriormente el Presupuesto de Egresos, (fracción IV del artículo 74 Constitucional).

La fracción IV del artículo 115 Constitucional, se refiere a las haciendas públicas de los Municipios; los cuales tiene el derecho de administrarse libremente, y se forma de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y, en todo caso, percibirán las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales, con arreglo en las bases, montos y plazos que anualmente determinen las legislaturas de los estados y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

El artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el principio Constitucional para determinar la competencia federal o local, toda vez que las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, de ahí que existan Leyes impositivas Federales emitidas por el Congreso de la Unión, como por el ejemplo la Ley del Impuesto sobre la Renta, la Ley del Impuesto al Valor Agregado, etcétera; asimismo, existen Leyes estatales emitidas por las Legislaturas de los Estados, como el Código Fiscal del Distrito Federal, Código Financiero para el Estado de México y sus Municipios, etcétera.

¹² **Ibidem**, página 43.

El **artículo 126** Constitucional prevé que no puede hacerse ningún pago si no está en el presupuesto o determinado en una Ley posterior.

La fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, establece un principio Constitucional para los impuestos con apoyo en consideraciones económicas. Asimismo, concede facultades exclusivas al Congreso de la Unión para establecer impuestos sobre el Comercio exterior, el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 Constitucional, sobre instituciones de crédito y sociedades de seguro, sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación y especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforo, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

El **artículo 29** Constitucional, constituye una excepción a la regla general de que las Leyes impositivas son emitidas por el Poder Legislativo (Congreso de la Unión), pues a este Órgano compete la facultad de expedir las Leyes, pero en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, el Ejecutivo, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República con aprobación del Congreso de la Unión, podrá suspender en todo el país o en un lugar determinado, las garantías que fueren obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; es decir, el ejecutivo podrá, en estos casos expedir Leyes que establezcan determinados impuestos para hacer frente a esas situaciones graves.

En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución Federal, se otorgará al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.

Lo anterior es así, puesto que el artículo 131 Constitucional, dispone que el Ejecutivo podrá ser facultado por Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el Congreso y para crear otras, así como para restringir y prohibir las importaciones, exportaciones y tránsito de artículos cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país y la estabilidad de la producción nacional.

Como puede observarse, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le está concediendo al Ejecutivo Federal, facultades extraordinarias para legislar.

En este sentido, si el Derecho Fiscal se caracteriza por ser la rama del Derecho Público, que con apoyo en la Constitución, atenta directamente contra la economía de los particulares, en bien del interés público, sus disposiciones u ordenamientos, deben tener como límite o marco de referencia el que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señale.

Consecuentemente, “los principios que en materia tributaria aparecen consignados en la Carta Magna, representan la guía suprema de todo orden jurídico-fiscal, debido a que las normas que integran dicha compilación deben reflejarlo y respetarse en todo momento, ya que de lo contrario se puede caer en la inconstitucionalidad de los actos de autoridad, y por lo tanto, carecerían de validez jurídica, y ante ello los afectados están en su derecho de hacer valer los medios de defensa previstos en la legislación conducente, como son, los recurso administrativos, el juicio contencioso administrativo y el juicio de

amparo, para evitar de esta manera la aplicación indebida de normas o actos que contravengan los principios rectores de la potestad tributaria y la vigencia de las garantías individuales”¹³.

1.2.1 PRINCIPIO DE LEGALIDAD

El principio de legalidad representa la regla principal de toda la actividad tributaria del Estado y tiene su respaldo fundamentalmente en los artículos 14, 16 y 31 fracción IV de la Constitución Federal, tal y como a continuación se precisa.

El segundo párrafo del artículo 14 de la Carta Magna, establece literalmente lo siguiente:

“Artículo 14...

“Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.”¹⁴

Este ordenamiento contiene un elemento básico sobre la legalidad de los actos de las autoridades del Estado, pues implica que todos sus procedimientos se hagan de conformidad con las leyes que se encuentren en vigor al momento de emitir un acto de autoridad.

Por su parte, el artículo 16 de la Constitución Federal, dispone en su primer párrafo lo siguiente:

¹³ SANCHEZ GOMEZ, NARCISO, **Derechos Fiscal Mexicano**; Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2001, páginas 141 y 142.

¹⁴ **Agenda de amparo**, op cit., página 9.

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...”¹⁵

Del numeral antes transcrito, se desprende que todo acto de autoridad, incluyendo la actividad tributaria del Estado, sus funciones, actos, operaciones o tareas que tiene encomendadas deben estar debidamente fundadas y motivadas para darle seguridad jurídica a los particulares sobre quienes recaen sus determinaciones, resoluciones o acuerdos,

Ahora bien, por **motivación**, se entiende que todo acto, procedimiento o resolución fiscal debe señalar las razones particulares, las circunstancias o motivos que dieron lugar a esa actuación o resolución, en una forma clara y explícita, para que el particular interesado la pueda entender, valorar, comprender y cumplir, o en su caso para inconformarse legalmente en contra de la misma, si la considera improcedente, injusta, arbitraria o ilegal.

Por **fundamentación**, se refiere a que todos los actos o procedimientos de naturaleza fiscal al realizarse por escrito deben de especificar las normas jurídicas materiales como procedimentales que los rigen, para que el destinatario conozca el sustento legal, debiendo existir adecuación entre los motivos y sus bases jurídicas para que se justifique la hipótesis normativa.

De igual manera, **la competencia** también debe motivarse y fundarse, para que los gobernados queden enterados del ejercicio y atribuciones legales del servidor público que formula la resolución o acto de autoridad de que se trate.

¹⁵ Idem, página 15.

Este principio nos conduce a sostener que, **todas las autoridades fiscales, sólo pueden hacer lo que la Ley les permite**, cuidando la correcta aplicación de la misma, para evitar el abuso o desvío de poder, la desproporción, la arbitrariedad, la injusticia o la ilegalidad en perjuicio de los particulares, pues estamos en presencia de una garantía individual sobre seguridad jurídica y en caso de quebrantarse por los servidores públicos se puede restablecer su vigencia al hacer valer los medios de defensa legales que han sido creados a favor de los contribuyentes, como son los recursos administrativos, el juicio contencioso administrativo y el juicio de amparo.

En cuanto al artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en este numeral encontramos los cimientos de la obligación contributiva de los mexicanos al establecer lo siguiente:

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

...

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”¹⁶

Del numeral antes mencionado, se puede entender que todas las obligaciones contributivas a cargo de los gobernados deben de estar destinadas a cubrir el gasto público, deben estar establecidas en una ley, es decir, no puede haber un tributo sin una norma jurídica que lo regule, la cual, para que sea válida, deberá de precisar los elementos de la contribución como son: sujetos, objeto, base, cuota, tasa o tarifa, exenciones, periodo o fecha de pago, elementos que se analizarán con posterioridad.

¹⁶ Idem, página 28.

“El principio de legalidad establece que solamente las leyes serán fuente de obligaciones en materia tributaria y por ningún motivo el Estado podrá imponer contribuciones que no encuentren un fundamento debido en Ley, entendiendo ésta como “un acto de manifestación de la voluntad de la mayoría”¹⁷, acto que deberá contener las características propias de la misma: impersonal, abstracta, general y emanada del Poder Legislativo.

En consecuencia, conforme al principio de legalidad, ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por una Ley expedida con anterioridad al hecho, pues de lo contrario la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias, y los impuestos que no tengan un sustento legal, deben considerarse inconstitucionales.

En nuestro sistema Jurídico Mexicano, el principal ordenamiento normativo, en materia fiscal, lo representa la Ley de Ingresos de la Federación, por ser el documento en virtud del cual, el Estado obtiene la autorización para realizar el cobro de aquellas contribuciones previstas para cubrir el gasto público.

De la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación, dependerá el nacimiento de contribuciones que se pretendan cobrar durante todo un ejercicio fiscal, por lo que anualmente será necesario la expedición esta Ley como garantía de legalidad en materia tributaria.

Ahora bien, es importante comentar que el principio de legalidad tiene dos excepciones, la primera la constituye el caso de la suspensión temporal de las garantías individuales, que como ya se ha analizado, está contenido en el artículo 29 Constitucional, conforme al cual, en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la

¹⁷ VILLORO TORANZO, MIGUEL. **Introducción al Estudio del Derecho**, 11ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1994, p.167.

sociedad en grave peligro o conflicto, el Ejecutivo, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República, con aprobación del Congreso de la Unión, podrá suspender en todo el país, o en un lugar determinado, las garantías que fueren obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación.

Esto es, el Ejecutivo Federal, podrá en los casos que menciona el artículo 29 Constitucional expedir Leyes que establezcan determinados impuestos para hacer frente a esas situaciones graves, en ningún otro caso, se otorga al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.

La segunda excepción se encuentra contenida en el artículo 131 Constitucional, el cual establece en su segundo párrafo lo siguiente:

“Artículo 131...

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.”¹⁸

Esta facultad del Poder Ejecutivo Federal para crear, aumentar, disminuir o suprimir contribuciones al comercio exterior es interpretada como una verdadera potestad tributaria normativa en manos del ejecutivo, lo convierte en un órgano creador de normas impositivas, y representa una delegación de atribuciones legislativas, las cuales han sido establecidas para permitir al propio

¹⁸ **Agenda de amparo**, op cit, página 98.

poder Ejecutivo Federal tener el control de la balanza comercial del país, razón que resulta válida desde un punto de vista material ante los procesos económicos mundiales.

1.2.2 PRINCIPIO DE OBLIGATORIEDAD

Como se ha visto a lo largo del presente capítulo, la obligatoriedad del pago de las contribuciones se encuentra consignado en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala:

“**Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos:

...

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”¹⁹

Del numeral antes transcrito, se desprende la obligación de todos los mexicanos de pagar impuestos, y para ello, el Estado ha considerado que la obligación de contribuir se traduce en una acción de dar dinero al erario público, para que sea administrado por el mismo Estado y, después, se erogue de conformidad con los normas inherentes al Presupuesto de Egresos.

Dicho lo anterior, el pago es una forma de contribuir, aunque no es la única forma de extinguir la obligación tributaria, pues esta se extingue además con la prescripción, la condonación, la compensación, o la muerte.

Cabe mencionar que en nuestro sistema jurídico mexicano, el pago de las contribuciones es en dinero, esto es, en moneda del curso legal, pudiendo utilizar los medios que reconoce la legislación en la materia que se equiparan al pago en efectivo, como los cheques nominativos, las transferencias bancarias,

¹⁹ **Agenda de amparo**, op cit, página 28.

compensaciones, y en algunos casos, la obligación de contribuir podrá ser solventada mediante pago en especie, en la medida que la Ley lo precise.

La obligación de contribuir, “deriva de la necesidad de dotar al Estado Mexicano de los medios suficientes para que satisfaga las necesidades públicas o sociales a su cargo. Pero ésta es únicamente la obligación general en materia contributiva, porque la obligación concreta de cubrir el impuesto deriva de la realización de los hechos o actos previstos por la Ley fiscal como hechos generadores de la obligación fiscal, o sea, que el deber de pagar proviene del hecho de que se haya coincidido con la situación señalada para que nazca la obligación fiscal.”²⁰

El principio de obligatoriedad en materia fiscal “tiene que entenderse en función, no de la existencia de un simple deber a cargo de los sujetos pasivos de la relación jurídico-tributaria, sino como una auténtica obligación pública, de cuyo incumplimiento pueden derivarse severas consecuencias para los particulares. El contribuir al sostenimiento de los gastos públicos... se trata de un verdadero sacrificio económico... con el objeto de que puedan contar con una serie de servicios públicos y obras de beneficio colectivo, sin las cuales la vida en sociedad resultaría prácticamente imposible. Por eso nuestra Constitución le impone el carácter de obligación pública y faculta expresamente al Estado para llevar a cabo, en las situaciones que así lo ameriten, el procedimiento económico coactivo.”²¹

“Si mexicanos o extranjeros gozan de los derechos básicos del hombre, también deben estar colocados en el mismo nivel en cuanto a sus obligaciones

²⁰ MARGAIN MANAUTOU, EMILIO. **Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano.** Decimoquinta Edición. Editorial Porrúa, México 2000, páginas 58 y 59.

²¹ ARRIOJA VIZCAÍNO, ADOLFO, **Derecho Fiscal.** Editorial Themis, México, 2000, página 126.

públicas, entre ellas la del pago de impuestos. Es así como fácilmente se explica que la obligación de contribuir para los gastos gubernamentales públicos que establece la fracción IV del artículo 31 Constitucional, es una obligación general y a pesar de que literalmente se refiere a deberes de los mexicanos, nunca se ha pretendido interpretar este texto, en el sentido de que los extranjeros están excluidos del pago del tributo.”²²

Por su parte, el Licenciado Raúl Rodríguez y Lobato señala que “el artículo 31 fracción IV Constitucional únicamente menciona que es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, sin embargo, aún cuando el precepto Constitucional mencionado sólo se refiere a la obligación de los mexicanos, ello no significa que sea obligación exclusiva de los nacionales, pues ni esta disposición, ni ninguna otra de la misma Constitución prohíbe que los extranjeros tributen en México cuando residan en este país, en él tengan un establecimiento permanente o se encuentre la fuente de riqueza, por lo tanto, el legislador puede válidamente establecer la hipótesis para gravar a los extranjeros adoptando alguno o todos los criterios de vinculación antes señalados.”²³

Luego entonces, el principio de obligatoriedad implica que todos los habitantes estamos obligados a contribuir para los gastos públicos, entendiendo por estos a las erogaciones que realiza el Estado para la satisfacción de sus atribuciones relacionadas con las necesidades colectivas o sociales y con los servicios públicos, lo que a su vez se traduce en que el gobierno, posee la facultad económico-coactiva para hacer que los contribuyentes paguen las contribuciones.

²² CARRASCO IRIARTE, HUGO. **Derecho Fiscal Constitucional**. Oxford, México, 2000, página 173.

²³ RODRIGUEZ Y LOBATO, RAÚL. **Derecho Fiscal**, Segunda Edición. Oxford, México, 2002, pág. 64.

Al respecto, la suprema Corte de Justicia de la Nación los siguientes criterios:

“GASTOS PUBLICOS, CUALES LO SON. Por gastos públicos no deben entenderse todos los que pueda hacer el Estado, sino aquéllos destinados a satisfacer las funciones y servicios públicos.”²⁴

“GASTOS PUBLICOS. Al establecer la fracción IV del artículo 31 constitucional, la obligación de contribuir a los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que se resida, se está refiriendo a que los impuestos federales, se aplicarán exclusivamente para los gastos de la Federación; los estatales, para los de los Estados y los municipales para los de los Municipios; por los que si una ley impusiera una contribución para una obra determinada de un Municipio y extendiera su aplicación a toda la República, indudablemente que contrariaría la Constitución, porque las obras de carácter municipal únicamente pueden cubrirse con los arbitrios municipales.”²⁵

1.2.3 PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

Sobre el principio de proporcionalidad y equidad tributaria, es preciso mencionar que hay autores que estudian y consideran que ambos conceptos deben de estudiarse de manera conjunta formando un solo principio el de “proporcionalidad y equidad”, sin embargo, hay autores que consideran que los conceptos de proporcionalidad y equidad integran dos principios diferentes, en razón de que cada uno es un concepto distinto, es por ello que cada uno representa un principio autónomo.

²⁴ Apéndice de 1995, Tomo III, Parte SCJN, Localización: Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Página: 341, Tesis 470.

²⁵ Semanario Judicial de la Federación N° LXXV, Registro No. 325259, Localización: Quinta Época, Instancia: Segunda Sala Página: 3604.

Para efectos del presente trabajo, analizaremos los conceptos de proporcionalidad y equidad como principios separados para su mejor comprensión.

“La proporcionalidad se dice que es la conformidad o proporción de unas partes con el todo o de cosas relacionadas entre sí; y proporción es la mayor o menor dimensión de una cosa.”²⁶

Para Delgadillo Gutiérrez, “la proporcionalidad necesariamente hace alusión a una parte de alguna cosa con características económicas, por lo que se deduce que la contribución se debe establecer en proporción a la riqueza del sujeto pasivo de la relación tributaria.”²⁷

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la proporcionalidad significa que “las contribuciones deben estar en proporción con la capacidad contributiva de los sujetos pasivos.”²⁸

La proporcionalidad significa que cada quien tribute de acuerdo con su riqueza, ingresos o posibilidades económicas, y los que no tengan ninguna posibilidad contributiva porque carecen de bienes o recursos pecuniarios que queden liberados de dicha obligación.

“La proporcionalidad se relaciona directamente con la capacidad contributiva de los sujetos que se encuentran colocados bajo determinada situación abstracta o general, inserta en una Ley, fijándose tal capacidad por el capital o la renta,

²⁶ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, **Diccionario de la lengua española**, 21ª edición, Tomo I, Madrid, páginas 1678 y 1679.

²⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO, **Principios de Derecho Tributario**, Limusa, Noriega editores, México, página 62.

²⁸ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, N° 38, febrero de 1991, página 15.

fuentes principales del impuesto. La proporcionalidad se revela en que, dentro de una misma situación tributaria, los sujetos que poseen mayores bienes de riqueza (capital) o perciben mayores ingresos (renta) deben pagar más impuestos.”²⁹

En este sentido, la proporcionalidad se refiere a que cada quien tribute según su capacidad económica, sus ingresos o riqueza, y quedan liberados del gravamen los que no tienen nada que aportar al fisco, es decir, los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos.

De conformidad con este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo a la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de tal manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos ingresos.

1.2.4 PRINCIPIO DE EQUIDAD

Etimológicamente equidad significa igualdad, por lo que jurídicamente significa tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales.

“La equidad tributaria significa que el importe del gravamen sea el mismo para todas las personas físicas y morales que están colocadas en la misma circunstancia contributiva, esto es, que si realizan iguales actos, tienen similares bienes o riqueza deben ser tratados en igualdad de condiciones, en cuanto al deber de aportar una parte de su capital para cubrir el gasto público, y que esa

²⁹ BURGOA LLANO, IGNACIO. **Principios Constitucionales en Materia de Contribuciones**, Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y Cinco años, México, 1982. Tomo 1, páginas 414 y 415.

equidad sea general, uniforme, justa y apegada a la legalidad, tratando igual a los iguales, y desigual a los desiguales, desde el punto de vista económico.”³⁰

La Suprema Corte de Justicia de la Unión ha dicho que la equidad significa que los sujetos pasivos reciban un trato igual, lo que se traduce en que las Leyes tributarias deben tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales.”³¹

Consiste en que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma hipótesis de causación, guarden una idéntica situación frente a la norma que lo regula, esto es, que estén en la misma situación jurídica o que, en su caso, se justifique la desigualdad de tratamiento que se les otorgue.

En este sentido, el principio de equidad tributaria es aplicable ante situaciones que si son iguales deben recibir del legislador el mismo tratamiento impositivo, en lo relativo a los elementos esenciales del tributo como son: objeto, base, tasa o tarifa, así como a las excepciones relativas en su caso.

En otras palabras, el principio de equidad tributaria radica en la igualdad ante la misma Ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables, de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad tributaria.

En conclusión, este principio pugna porque todas las personas físicas y morales que estén colocadas en la misma situación y con la misma capacidad contributiva reciban el mismo impacto del tributo, en un sentido general, uniforme e igualitario.

³⁰ SANCHEZ GOMEZ, NARCISO, **Derechos Fiscal Mexicano;** Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2001, página 149.

³¹ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, N° 38, febrero de 1991, página 15.

Como corolario, se puede decir que el principio de proporcionalidad y equidad, determinará la forma en que las contribuciones deberán ser pagaderas y exigibles.

1.2.5 PRINCIPIO DE GASTO PÚBLICO

En la multicitada fracción IV del artículo 31 Constitucional, es categórica la indicación de que, las contribuciones que se paguen a la Federación, a las Entidades Federativas, al Distrito Federal y a los Municipios, se destinen a cubrir los gastos públicos, es decir, “a los gastos públicos del Estado como organización política soberana y solo para esos gastos, por lo que se excluye a los organismos que no forman parte de la Federación, Estado o Municipio, es decir, no hay obligación de contribuir con organismos descentralizados y empresas de participación estatal que son entidades con personalidad jurídica propia y por lo mismo, diferente y separada del Estado.”³²

De esta manera, todo lo recaudado por concepto de impuestos, derechos y contribuciones especiales, siempre debe ir enfocado a la atención de necesidades o demandas de la población, relacionadas con la prestación de servicios públicos, la construcción de obras sociales o la cobertura de requerimientos colectivos contenidos fundamentalmente en el presupuesto de egresos que haya sido aprobado por el Poder Legislativo.

De este principio se deriva que el producto de las contribuciones solamente se puede destinar para los gastos públicos y no para otro fin, pues el destino que se da a los impuestos es elemento esencial de los tributos.

³² RODRÍGUEZ Y LOBATO, RAUL. Op Cit., página 64.

El maestro Hugo Carrasco Iriarte refiere que “es muy clara la disposición constitucional por cuanto las contribuciones que se tienen que pagar se deben destinar a satisfacer los gastos públicos de la Federación, del Distrito Federal, Estados y Municipios, así constitucionalmente no se contempla la posibilidad de la creación e imposición de tributos con fines extrafiscales.”³³

Respecto a este principio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el siguiente criterio:

“CONTRIBUCIONES. LOS FINES EXTRAFISCALES NO PUEDEN JUSTIFICAR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. La existencia de un fin extrafiscal, entendido éste como un objetivo distinto al recaudatorio que se pretende alcanzar con el establecimiento de una determinada contribución no puede convertirse en un elemento aislado que justifique la violación a los principios de legalidad, proporcionalidad, equidad y destino al gasto público consagrados por el artículo 31, fracción IV de la Ley Fundamental. Los fines extrafiscales son exclusivamente otros elementos que debe analizar el órgano de control para determinar la constitucionalidad o no de un determinado precepto.”³⁴

En conclusión, la principal finalidad de las contribuciones, es la de cubrir el gasto público, para atender la seguridad social, la educación y seguridad pública, la defensa nacional, la administración y procuración de justicia, la construcción y mantenimiento de escuelas, hospitales, mercados, centrales de abasto, carreteras, caminos, impulsar la investigación científica y tecnológica, entre otras tantas funciones públicas, que reclaman mayores partidas presupuestales, y que en la realidad los ingresos públicos tanto por vía de

³³ CARRASCO IRIARTE, HUGO. **Derecho Fiscal Constitucional**. Oxford, México, 2000, página 182.

³⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Registro número 192744, Instancia Pleno, página 15, Tesis P. CIV/99.

derecho público como privado del Estado, resultan insuficientes para atender todos estos rubros.

Podemos concluir que la fuente de los gastos públicos es precisamente el Presupuesto de egresos de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y Municipios.

Como corolario de los principios constitucionales antes analizados, tenemos que toda ley impositiva y consecuentemente el gravamen que establece debe ajustarse a los principios de legalidad, obligatoriedad, proporcionalidad, equidad y de vinculación con el gasto público, pues de lo contrario estaríamos en presencia de un ordenamiento y gravamen inequitativo y arbitrario.

1.3 ELEMENTOS ESENCIALES DE LAS CONTRIBUCIONES.

Los elementos de las contribuciones constituyen las partes esenciales de la obligación tributaria, es el conjunto de ingredientes jurídicos que le dan vida a toda contribución y por medio de estos elementos, se puede conocer: el momento en que surge la obligación fiscal, quienes son los sujetos de la misma, el objeto del gravamen, la base para determinar su monto, la tasa o tarifa aplicable a cada caso, la forma y periodo de pago, las exenciones.

A continuación, se analizará brevemente cada uno de estos elementos de las contribuciones que se mencionaron en el párrafo que antecede.

a) Sujeto activo: Es el acreedor de la obligación contributiva, el que tiene la obligación y facultad de exigir el pago de las contribuciones, esto es, de la propia norma jurídica fiscal, se desprende en forma expresa que son las autoridades fiscales federales, estatales, del Distrito Federal y municipales encargadas de aplicar los preceptos jurídicos relativos a la obligación fiscal,

para lograr el entero respectivo, y en su caso, aplicar las sanciones, los recargos, y los gastos de ejecución que procedan en cumplimiento del ejercicio de la potestad tributaria y sancionadora del poder público.

b) Sujeto pasivo: Es la persona física y moral, mexicana o extranjera, que de acuerdo con la Ley, está obligada a pagar una contribución, cuando su situación jurídica se ubique con la hipótesis legal que le imponga ese deber.

c) Objeto de las contribuciones: Es la materia, actividad o acto sobre la cual recae esa obligación, esto es, se trata de los hechos, operaciones, ingresos o riquezas generadoras de la contribución.

Se trata de la situación jurídica o de hecho que señala la Ley y en virtud del cual, las personas físicas y morales, nacionales o extranjeras que se ubiquen en esa situación jurídica o de hecho se ven obligados a pagar la contribución generada.

d) Base de la contribución: Es aquella sobre la cual se deben calcular y determinar las contribuciones a cargo del sujeto pasivo.

e) La tasa o tarifa de las contribuciones: Es la unidad o medida de donde se parte para cobrar las contribuciones.

Tasa: Es entendida como el “porcentaje fijo” que se aplica a la base gravable.

Tarifa: Es una unidad de medida progresiva, es decir, aumenta conforme crece la base gravable, esto es, a mayor ingreso, mayor impuesto.

f) Las exenciones de las contribuciones: Son los casos que la misma norma fiscal contempla para liberar de la obligación tributaria a las personas físicas y

morales, ya sea por razones económicas, sociales, políticas y jurídicas, para proteger su economía, ante sus bajos ingresos o poca riqueza. Se trata de una excepción a la regla general de la obligación contributiva.

Es un privilegio, una gracia o prerrogativa que concede la norma a una persona, para liberarla de su obligación fiscal, esto es, dispensarla del cumplimiento de una obligación contributiva para no pagarla.

g) La forma y periodo de pago: En nuestro sistema jurídico mexicano, como ya se ha mencionado, el pago de las contribuciones generalmente se hace en efectivo, en moneda de curso legal.

El periodo de pago, es variable y diversificado pues no hay uniformidad para todas las contribuciones, pues hay casos en que debe hacerse mensual, bimestral o trimestral, como son los pagos provisionales de los impuestos sobre la renta, al valor agregado y los pagos definitivos de los mismos tributos que deben hacerse al finalizar el ejercicio fiscal, dentro de los tres meses o entre febrero y abril del año fiscal siguiente; además hay pagos que deben hacerse al momento de generarse la contribución.

1.4 CLASIFICACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES

1.4.1 CLASIFICACIÓN DOCTRINARIA

Existen diversos criterios y formas de clasificación de las contribuciones que se han producido o elaborado a través de los años, con el fin de dar una sistematización a su estudio, desde diversos puntos de vista, ya sean fundamentos de orden jurídico, económico o doctrinario, estos son:³⁵

³⁵ FERNANDEZ MARTÍNEZ, REFUGIO DE JESÚS. **Derecho Fiscal**. MacGraw Hill, México, 1998, página 157.

- a) Atendiendo a la forma de pago, pueden ser en dinero y en especie.
- b) Atendiendo al tiempo y circunstancias que obligan al Estado a establecer las contribuciones, estas pueden ser ordinarias y extraordinarias.
- c) Por la incidencia de las contribuciones, estas pueden ser directas o indirectas.
- d) En atención a la materia imponible de las contribuciones, pueden ser personales, reales, sobre actos o sobre consumos.
- e) Según el objeto de las contribuciones, pueden ser generales o especiales.
- f) Atendiendo a la forma de determinación del monto de las contribuciones, estas pueden ser específicas y ad-valorem.
- g) Atendiendo al período en que se causan las contribuciones, éstas pueden ser instantáneas y periódicas.
- h) Atendiendo a la proporción de la base para el cálculo de las contribuciones pueden ser fijas, proporcionales y progresivas.
- i) Según los recursos económicos gravados por las contribuciones, pueden ser sobre la renta, sobre el capital y sobre el consumo.
- j) Según la finalidad de las contribuciones, pueden ser con fines fiscales o extrafiscales.

- k) Atendiendo al ente que recibe el beneficio o el producto de las contribuciones, pueden ser federales, estatales o municipales.
- l) Atendiendo a la clasificación moderna de las contribuciones, pueden ser sobre bienes y servicios o sobre ingresos y riqueza.

1.4.2 CLASIFICACIÓN EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

De conformidad con lo establecido en el artículo 2° del Código Fiscal de la Federación, las contribuciones se clasifican en: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

La fracción I del citado artículo 2° del Código Fiscal de la Federación define a los impuestos como *las contribuciones establecidas en la Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma, y que sea distinta de las aportaciones de seguridad social, de las contribuciones de mejoras y de los derechos.*

Al respecto cabe comentar que esta definición legislativa de los impuestos es muy censurable, ya que en sí misma no es una definición, pues no precisa la naturaleza de los impuestos, ya que se obtiene por eliminación puesto que será considerado impuesto la contribución que no sea aportación de seguridad social, contribución de mejoras o derechos.”

Por su parte, la fracción II del artículo 2 del Código Fiscal de la Federación define a las Aportaciones de seguridad social como las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

La fracción III del numeral 2° del Código Tributario Federal, define a las Contribuciones de mejoras como las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

Finalmente, la fracción IV del referido Código Fiscal de la Federación establece que los derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

1.5 DERECHOS

1.5.1 DEFINICIÓN Y ELEMENTOS

En la Doctrina y en la legislación extranjera también suelen denominarse como “tasa” o “taxa” y no “derechos”, es grande su importancia, ya que a través de estos, el Estado recauda fuertes sumas que lo resarcen de las erogadas en la prestación de servicios, colocándolos en el segundo lugar en importancia como fuente de ingresos.

Margain Manautou define a los derechos como “la prestación señalada por la ley y exigida por la administración activa en pago de servicios administrativos o

por la explotación de bienes sobre los cuales el estado ejerce un poder de monopolio.”³⁶

Para De la Garza, este tributo “es una contraprestación en dinero obligatoria y establecida por la Ley a cargo de quienes usan servicios inherentes al estado prestados por la Administración Pública y que está destinado a sostener el servicio correspondiente y será fijado por cuantía necesaria para cubrir el costo del servicio.”³⁷

Para el maestro Rodríguez y Lobato, los derechos “son las contraprestaciones en dinero que establece el Estado conforme a la Ley, con carácter obligatorio, a cargo de las personas físicas y morales que de manera directa e individual reciben la prestación de servicios jurídicos administrativos inherentes al propio Estado en sus funciones de Derecho Público y que están destinadas al sostenimiento de esos servicios.”³⁸

La Suprema Corte de Justicia de la Unión establece en la Tesis publicada en la página 661, del Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1988 que: por derechos ha de entenderse “*las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo o sus dependencias a personas determinadas que los soliciten*”³⁹

³⁶ MARGAIN MANAUTOU, EMILIO. Op. Cit., página 98.

³⁷ DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO. **Derecho Financiero Mexicano**. Decimoquinta edición,. Editorial Porrúa, México, 1988, página 274.

³⁸ RODRÍGUEZ Y LOBATO, RAUL. **Derecho Fiscal**, Segunda Edición, Oxford, México, 2002, página 77.

³⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Registro número 196934, Instancia Pleno, página 41, Tesis P./J. 2/98.

Por su parte, la fracción IV del artículo 2 Código Fiscal de la Federación establece que los derechos ***son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.***

Características que debe reunir el servicio y el precio:

1. *El servicio debe prestarse a petición del usuario;*
2. El servicio debe prestarlo la Administración activa de la Federación;
3. El cobro debe fundarse en una Ley;
4. El pago del precio es obligatorio;
5. La prestación debe ser proporcional y equitativa.

ELEMENTOS DE LOS DERECHOS

Los elementos característicos de los derechos son:

a) Es una contraprestación, es decir, el contribuyente paga por un servicio público que le beneficia y el Estado debe prestarlo o realizarlo. Esta prestación que se otorga por el pago de derechos no implica una relación contractual entre el Estado y el particular, pues a manera de ejemplo, el Estado no expide los pasaportes para obtener una suma de dinero del solicitante, sino que realiza lo anterior para cumplir con una función propia, la de llevar un control de sus nacionales.

De conformidad con la Constitución Federal, “el Congreso de la Unión tiene facultades para establecer las contribuciones que basten a cubrir el presupuesto, el cual solamente prevé los gastos que la Federación hará a través de su administración activa, por lo que únicamente se pueden decretar tributos que vengan a satisfacer el presupuesto de la administración activa del Estado, pero no el de los organismos que constituyan la administración delegada, ya que los ingresos que los organismos autárquicos perciben en el ejercicio de sus funciones no se destinan a cubrir el Presupuesto de Egresos a que alude la fracción VII del artículo 73 Constitucional.”⁴⁰

En virtud de lo anterior, para que a un particular se le exija el pago de una cantidad por concepto de derechos es preciso que haya recibido un servicio a través de una Secretaría o Departamento del Estado, y no por conducto de organismos autárquicos o de empresas de participación estatal, en las que se ha delegado la prestación de un servicio público, por cuanto que los ingresos que estos últimos perciben, no se destinan a cubrir los gastos públicos a que hace referencia la fracción IV del artículo 31 Constitucional.

También son derechos, pero no a cargo de quien lo recibe, sino a cargo de quien preste el servicio, cuando éste lo otorga un organismo descentralizado, y el precio se establece sin tomar en cuenta el interés público, sino sólo el monto del ingreso que percibe el organismo autorizado a prestarlo.

b) Son establecidos por el poder público, pues a pesar de constituir una contraprestación, los derechos no se fijan voluntariamente entre las partes, ya que el Estado los establece unilateralmente, debiendo respetar los principios

⁴⁰ MARGAIN MANAUTOU, EMILIO. Op. Cit. página 99.

constitucionales de las contribuciones referidos en este capítulo, consagrados en la fracción IV del artículo 31 de la Ley Suprema.

El Estado para exigir el pago de una prestación tributaria por un servicio administrativo, debe apoyarse en una Ley expedida por el Congreso de la Unión.

c) Debe ser una prestación de un servicio público particular indivisible, lo cual significa que el servicio debe prestarse a petición del usuario. Arrijo Vizcaíno citado por Rigoberto Reyes Altamirano define a los servicios públicos indivisibles como “aquellos servicios públicos respecto de los cuales la Ley aplicable o la autoridad competente tienen establecidos determinados mecanismos que permiten, en un momento dado, individualizar e identificar al usuario del servicio”.⁴¹

Cuando el usuario provoca la prestación del servicio, estaremos en presencia de un servicio público particular, pues cuando el Estado obliga, a través de una Ley, que los particulares que exploten determinada actividad o sean propietarios o poseedores de ciertos bienes, reciban continua o periódicamente la prestación de un servicio público, a cambio del cual pagarán un precio, estaremos en presencia de un servicio público general y no de un servicio público particular.⁴²

d) Costo del servicio público, debe equivaler al importe de los servicios prestados por el Estado en forma particular.

⁴¹ REYES ALTAMIRANO, RIGOBERTO. **Elementos Básicos del Derecho Fiscal**, Segunda edición, Universidad de Guadalajara, México, 2001, página 87.

⁴² MARGAIN MANAUTOU, EMILIO. Op. Cit., página 98.

La Ley Federal de Derechos, a nivel federal y el Código Fiscal para el Distrito Federal, a nivel local, contemplan todos aquellos derechos que puede cobrar la administración pública (federal o local) y que simplifica al contribuyente la búsqueda para conocer cuáles debe enterar y en qué proporción.

“En el momento en que el Estado presta un servicio en sus funciones de derecho público, o cuando el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, cuyo precio debe ser sufragado por el beneficiario, surge a cargo de éste la obligación de pagarlo; en ese momento el contribuyente coincidió en la situación prevista por la Ley como generadora del crédito fiscal. El hecho de demanda un servicio o un bien, no impone la obligación de pagarlo, ésta surge hasta el instante en que se satisface la demanda.”⁴³

El segundo párrafo del artículo 3 de la Ley Federal de Derechos expresa: “*El pago de los derechos que establece esta Ley deberá hacerse por el contribuyente previamente a la prestación de los servicios o del uso, goce o aprovechamiento de bienes de dominio público de la Federación, salvo los casos en que expresamente se señale que sea posterior o cuando se trate de servicios que sean de utilización obligatoria.*”⁴⁴ Por lo que el precio del servicio, se paga en el momento en que se provoca, pero si éste no llegare a prestarse, el pagador tendrá derecho a la devolución de lo pagado, por no haber coincidido en definitiva en la situación prevista en la Ley, para que surgiera la obligación.

e) La prestación debe ser proporcional y equitativa. A lo largo del presente capítulo se ha dicho que la Constitución Federal establece en la fracción IV del artículo 31, la obligación de contribuir al gasto público, de la manera

⁴³ MARGAIN MANAUTOU, EMILIO. Op. Cit. , página 100.

⁴⁴ Ley Federal de Derechos.

proporcional y equitativa que dispongan las leyes, los derechos deben satisfacer estos requisitos.

Por lo que, la prestación debe guardar proporción con el costo del servicio, esto es, en los derechos debe establecerse una cuota o cantidad fija a pagar por el mismo servicio, pero cuando la cuota o cantidad fija a pagar se incrementa, no en razón de la extensión del servicio a prestarse, sino en atención a diversos factores, siendo el servicio el mismo, se está en presencia de un impuesto y no de un derecho.

Al respecto el Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha considerado que **los conceptos de proporcionalidad y equidad no son iguales cuando se refieren a impuestos, que cuando se refieren a derechos, ya que tratándose de éstos, para fijarse el monto debe tenerse en cuenta esencial y preferentemente el costo que para el Estado tiene la ejecución del servicio administrativo que presta al particular, debiendo ser las cuotas respectivas, fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.**

Si bien, el monto de los derechos no necesariamente debe corresponder con exactitud matemática al costo del servicio prestado, sí debe fijarse en relación con dicho costo y no determinarse en función de la capacidad contributiva del sujeto del tributo.

De tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio que cause los respectivos derechos y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.

Por lo que debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, y en consecuencia, se debe dar el mismo trato fiscal a los que reciban servicio igual.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece en la tesis de jurisprudencia número 1/1998 que “la palabra "contraprestación" no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares, ya que con tales servicios se tiende a garantizar la seguridad pública, la certeza de los derechos, la educación superior, la higiene del trabajo, la salud pública y la urbanización. Además, porque el Estado no es la empresa privada que ofrece al público sus servicios a un precio comercial, con base exclusivamente en los costos de producción, venta y lucro debido, pues ésta se organiza en función del interés de los particulares.”⁴⁵

1.6 LOS APROVECHAMIENTOS

1.6.1 DEFINICIÓN Y ELEMENTOS

El Código Fiscal de la Federación utiliza el método de exclusión para definirlos, al señalar en el artículo 3° que los aprovechamientos son: “los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.”

⁴⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 40, registro 196935.

La definición que nos da el Código Fiscal de la Federación, en sí misma no es una definición, pues no precisa la naturaleza de los aprovechamientos, ya que se obtiene por eliminación puesto que será considerado aprovechamiento a los ingresos distintos de las contribuciones, de los de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Reyes Altamirano señala que “los aprovechamientos son los ingresos públicos no contributivos, cuyos elementos que los conforman pueden no estar previstos en una ley sino en una disposición administrativa de carácter general emitida por el Ejecutivo, que no requiere cumplir los requisitos de proporcionalidad en la capacidad del sujeto, ni de equidad en el trato, y no provienen necesariamente de la voluntad unilateral sino que pueden estar fijados en común acuerdo entre las partes.”⁴⁶

Respecto de los aprovechamientos, la doctrina es muy escasa; sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que ordinariamente derivan estos ingresos no tributarios de las facultades administrativas y sancionatorias de las autoridades, por la inobservancia, violación o abuso de deberes jurídicos a cargo de los particulares, tal como se advierte de la siguiente transcripción:

"Aprovechamientos ... que en el caso de las sanciones pecuniarias, puede asumir también una naturaleza no tributaria ..." (Andrea Amatucci, Eusebio González García, Christoph Trzaskalik, Tratado de Derecho Tributario, tomo segundo, Editorial Themis, Bogotá-Colombia, 2001, página 6).

⁴⁶ REYES ALTAMIRANO, RIGOBERTO. Op. Cit. página 99.

Por su parte, el artículo 10 del Código Fiscal del Distrito Federal define a los aprovechamientos como "los ingresos que perciba el Distrito Federal por funciones de derecho público y por el uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento, y de los que obtengan las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados, salvo que en este último supuesto se encuentren previstos como tales en este Código. Así también, se consideran aprovechamientos, los derivados de responsabilidad resarcitoria, entendiéndose por tal la obligación a cargo de los servidores públicos, proveedores, contratistas, contribuyentes y en general, a los particulares de indemnizar a la Hacienda Pública del Distrito Federal, cuando en virtud de las irregularidades en que incurran, sea por actos u omisiones, resulte un daño o perjuicio estimable en dinero, en los términos del artículo 454 de este Código."⁴⁷

Dichos ingresos pueden dimanar de cualquier otra función de derecho público que realice el Estado, distinta a su potestad tributaria, como se patentiza con el análisis literal del rubro de aprovechamientos que prevé la Ley de Ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de dos mil diez.

VII. APROVECHAMIENTOS	4,337,844,641
1. Multas de Tránsito	245,649,373
1. Otras Multas Administrativas, así como las Impuestas por Autoridades Judiciales y Reparación del Daño Denunciado por los Ofendidos	535,394,175
3. Recuperación de Impuestos Federales	1,081,220,642
4. Venta de Bases para Licitaciones Públicas	19,990,495

⁴⁷ Gaceta Oficial del Distrito Federal, Decreto por el que se expide el Código Fiscal del Distrito Federal, décima séptima época, 29 de diciembre de 2009, página 6.

5. Aprovechamientos que se Destinen a la Unidad Generadora de los Mismos	117,164,943
6. Sanciones, Responsabilidades e Indemnizaciones	9,000,000
7. Resarcimientos	3,079,523
8. Seguros, Reaseguros, Fianzas y Caucciones	30,750,720
9. Donativos y Donaciones	22,176,000
10. Sobre Tierras y Construcciones del Dominio Público	105,584,497
11. Otros no especificados	2,167,834,273

Por estas razones, los aprovechamientos son ingresos que el Estado no puede tipificar e identificar plenamente al realizar su función pública, dentro de alguna contribución; por tanto, han sido "receptáculo de todos los ingresos que no pueden encontrar una cabida técnica en el concepto de contribuciones, ni en los ingresos por financiamiento a los que alude la Ley de Ingresos de la Federación, ni los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal..."⁴⁸

⁴⁸ Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo I, Editorial Porrúa, 2002.

CAPITULO II

GENERALIDADES DEL JUICIO DE AMPARO.

2.1 EL JUICIO DE AMPARO.

El juicio de amparo “se revela teórica e históricamente como un medio de control o protección del orden constitucional, contra todo acto de autoridad que afecte o agravie a cualquier gobernado y que se ejercita exclusivamente a impulso de este.”⁴⁹

El primer documento jurídico mexicano que instituyó el juicio de amparo fue el proyecto de Constitución Yucateca de 1840, su procedencia era contra cualquier acto del gobernador o ley de la legislatura que, en agravio del gobernado, violase la Constitución.

La institución de amparo tiene una doble finalidad, por un lado es preservar la Ley Suprema de nuestro país y simultáneamente la esfera específica de cada gobernado contra todo acto del poder público.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el objeto tutelar del juicio de amparo, y al mismo tiempo es la fuente de su existencia y su fundamento primordial.

Sin el amparo, el orden constitucional y todos los principios que proclama y sobre los que se asienta, quedarían expuestos a su violación y quebrantamiento impunes.

⁴⁹ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, Cuadragésima Edición, México 2004, página 139.

Existen muchas definiciones de amparo, sin embargo, la que nos parece más atinada es la siguiente:

“El amparo es un sistema de defensa de la Constitución y de las garantías individuales, de tipo jurisdiccional, por vía de acción, que se tramita en forma de juicio ante el Poder Judicial Federal y que tiene como materia las leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales, o impliquen una invasión de la soberanía de la Federación en la de los Estados o viceversa y que tiene como efectos la nulidad del acto reclamado y la reposición del quejoso en el goce de la garantía violada, con efectos retroactivos al momento de la violación”⁵⁰

“La acción de amparo es el derecho público subjetivo que incumbe al gobernado, víctima de cualquier contravención a alguna garantía individual cometida por cualquier autoridad estatal, mediante una ley o un acto (*stricto sensu*), o a aquel en cuyo perjuicio tanto la autoridad federal como la local, por conducto de un acto concreto o la expedición de una ley, hayan infringido su respectiva competencia (sujeto activo o actor), derecho que se ejercita en contra de cualquier autoridad de la Federación o de las entidades locales, en sus respectivos casos (sujeto pasivo o demandado), y con el fin de obtener la restitución del goce de las garantías violadas o la anulación concreta del acto (*lato sensu*) contraventor del régimen de competencia federal o local, por conducto de los órganos jurisdiccionales federales (objeto)”⁵¹

⁵⁰ NORIEGA CANTÚ, ALFONSO. Lecciones de Amparo, Editorial Porrúa, Tercera Edición, Tomo I, México 1991. Página 58.

⁵¹ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. *Op cit.*, página 325.

2.2 PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL JUICIO DE AMPARO.

Si el juicio de amparo es una institución jurídica cuyo origen se encuentra en la Constitución, los principios o bases que lo rigen, los podemos encontrar en el artículo 107 Constitucional y que a continuación se exponen.

A) Principio de iniciativa o instancia de parte.

Este principio básico consiste en que para la procedencia del juicio de amparo, se requiere la existencia de un agraviado a quien incumbe el ejercicio de la acción de amparo, cuando ve lesionados sus derechos en los casos señalados en el artículo 103 Constitucional, dispositivo legal que dispone literalmente lo siguiente:

“**Artículo 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.”⁵²

Esto es, nunca procede oficiosamente, el sustento legal de este principio lo encontramos en el artículo 107 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone que: “**El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada**”, relacionado con relación el

⁵² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

artículo 4° de la Ley de Amparo, el cual, establece que el juicio de amparo **únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame.**

En este sentido, todo sujeto que se encuentre en la situación de gobernado, que como tales se pueden ostentar tanto personas físicas, personas morales privadas, personas morales oficiales (siempre que actúen como personas morales de derecho privado), ofendidos, víctimas del delito y extranjeros (tanto personas físicas como morales), tienen el ejercicio de la acción de amparo, cuando se actualiza alguna de las hipótesis previstas en el artículo 103 Constitucional.

El tratadista Burgoa Orihuela nos comenta que “si no existiera este principio de la iniciativa de parte para suscitar el control constitucional ejercido por órganos jurisdiccionales federales, si fuera legalmente permitido a los diversos poderes o autoridades del Estado, en su carácter de tales, entablar el juicio de amparo, evidentemente éste sería visto con recelo, al considerarlo como arma de que una entidad política pudiera disponer para atacar a otra y viceversa.”⁵³

B) Principio de la existencia del agravio personal y directo.

Como anteriormente quedó precisado, el juicio de amparo se promueve a instancia de parte agraviada, entendiendo a ésta como aquél gobernado que recibe o a quien se infiere un agravio. Ahora bien, un agravio implica la causación de un daño, es decir, de un menoscabo patrimonial o no patrimonial, o de un perjuicio, no considerado como la privación de una ganancia lícita, que es el significado que le atribuye el Código Civil Federal en su artículo 2109, sino es cualquier afectación cometida a un sujeto o a su esfera jurídica.⁵⁴

⁵³ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. *Op. Cit.*, página 270.

⁵⁴ *Ibidem* página 271.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido el siguiente criterio.

“PARTE AGRAVIADA, QUE DEBE ENTENDERSE POR. Las palabras "parte agraviada" se contraen a las personas que han sufrido un agravio y se refieren, en general, a la ofensa o perjuicio que se hace a alguno, en sus derechos o intereses.”⁵⁵

En este sentido, tenemos que uno de los elementos del agravio es la existencia de un daño o perjuicio, sin embargo, desde el punto de vista jurídico, no basta solo la presencia del daño o perjuicio, sino además es necesario que sea ocasionado por una autoridad, al violar una garantía individual o al invadir las esferas de competencia federal o local, esto es, que se actualice alguna de las tres fracciones del artículo 103 Constitucional.

El elemento jurídico que concurre en la integración del concepto “agravio”, consiste en la forma, ocasión o manera bajo las cuales la autoridad causa el daño o perjuicio, es decir, mediante la violación de garantías individuales (fracción I del artículo 103 constitucional), o por conducto de la interferencia de competencias federal o local (fracciones II y III del artículo 103 constitucional, respectivamente).

Para que el agravio pueda ser causa generadora del juicio de amparo necesita ser personal, es decir, que recaiga en una persona determinada, ya sea física o moral, es por ello que, desde el punto de vista constitucional, todos aquellos daños y perjuicios en que se manifiestan los agravios que no afecten sobre una persona determinada no pueden reputarse como agravios, por lo que no puede originarse la procedencia del juicio de amparo.

⁵⁵ Quinta Época, Instancia: Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación, Tomo LIV, página: 1580, Registro número, 332297.

El agravio además de ser personal, debe ser directo, es decir, de realización presente, pasada o inminentemente futura, por lo que un tercero a quien indirectamente le afecta la violación de garantías no puede ser parte agraviada, pues únicamente lo es, la directamente afectada por la violación de garantías.

En consecuencia, aquéllas posibilidades o eventualidades en el sentido que cualquier autoridad cause a una persona determinada un daño o un perjuicio, sin que la producción de éste sea inminente no puede reputarse como integrante del concepto de agravio.

Los daños y perjuicios que una persona pueda sufrir en sus diversos bienes jurídicos deben ser reales u objetivos, susceptible de ser apreciada por el juez de amparo, ya que si la existencia de los daños y perjuicios fuese materia de la sola estimación del agraviado, la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo, no tendría sentido, pues bastaría la afirmación del promovente del juicio de garantías de que el acto reclamado lo ocasiona molestias y perturbaciones en sus derechos, para que nunca se sobresea el juicio de amparo por falta de agravio.

Bajo este esquema, al ser el agravio una condición *sine qua non* para la procedencia del juicio de amparo, si no existe este elemento, es evidente que el juicio de garantías que se quisiera promover sería improcedente, es decir, la existencia del agravio personal y directo es una de las condiciones de procedencia del juicio de amparo y en los casos en que no existe el agravio, se debe sobreseer el juicio que se intente, con fundamento en los artículos 74 fracción III, en relación con el 73 fracción V de la Ley de Amparo.

C) Principio de la prosecución judicial del amparo.

Este principio consiste en que el juicio de amparo se tramita por medio de procedimientos y formas de orden jurídico, esto implica que el juicio de amparo es un verdadero proceso judicial, en el cual se observan las formas jurídicas procesales, esto es, demanda, contestación, audiencia de pruebas, alegatos y sentencia.

Esto es así, ya que la tramitación del juicio de amparo, se suscita en una verdadera controversia entabladas entre el promotor del amparo y la autoridad responsable, como partes principales del juicio, en el que cada cual defiende sus respectivas pretensiones.

D) Principio de relatividad de las sentencias de amparo.

Este principio tiene su fundamento en el primer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Carta Magna, que a la letra dice:

“**Artículo 107.** Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

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...”⁵⁶

Este principio, reproduce ideológicamente la fórmula creada por don Mariano Otero acerca de los efectos relativos de las resoluciones dictadas en los juicios de amparo, la cual se encontraba consignada en el artículo 25 del Acta de Reforma de 47, concebida de la siguiente manera: “*La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y*

⁵⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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”.

Este principio está corroborado por el artículo 76 de la Ley de Amparo, al establecer literalmente lo siguiente:

“Artículo 76.- Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.”⁵⁷

De acuerdo con este principio de relatividad, el acto o la Ley reputados inconstitucionales por el agraviado, no se anulan por el órgano de control mediante una declaración general que propiamente engendra su invalidez, sino que se invalidan en cada caso concreto.

Es preciso señalar los alcances que tiene este principio frente a leyes declaradas inconstitucionales, pues en el supuesto de que la declaración de inconstitucionalidad de una ley tuviese alcance absoluto, *erga omnes*, esta declaración de inconstitucionalidad implicaría la derogación o abrogación de esta ley.

Lo anterior implicaría que el órgano jurisdiccional de control, asumiría el papel de legislador, excluyendo del régimen jurídico del Estado el ordenamiento que haya estimado contrario a la Constitución, lo que provocaría un desequilibrio entre los poderes estatales, y la supeditación del poder legislativo al poder judicial.

⁵⁷ AVENDAÑO LÓPEZ, RAÚL EDUARDO, Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107. Comentada, Editorial Sista, México 2008, página 175.

Es por ello que, en virtud del principio de relatividad, las sentencias respectivas que concedan el amparo, contraen su eficacia al caso concreto que hubiese suscitado el ejercicio de la acción por parte del quejoso, relevándose únicamente a éste del cumplimiento de la ley reclamada, la cual conserva su fuerza normativa frente a los que no la hayan impugnado, toda vez que tales sentencias no entrañan su derogación o abrogación.

Por otra parte, con relación al principio de relatividad de las sentencias en materia de amparo, en cuanto a sus efectos, en sentido estricto, sus efectos sólo se refieren a la autoridad o autoridades que hayan figurado como responsables o demandadas en el juicio de respectivo, y por lo que respecta a las demás autoridades que no hayan tenido injerencia alguna en el juicio de amparo, aún cuando pretendan ejecutar o ejecuten el mismo acto tildado de inconstitucionalidad, no son afectadas en cuanto a su actuación, criterio que ha emitido la Suprema Corte ha emitido en la siguiente tesis:

“SENTENCIAS DE AMPARO, EFECTOS DE LAS.

Las ejecutorias dictadas por la Suprema Corte, no obligan a las autoridades que no han sido partes en el juicio de amparo respectivo, porque no se les ha oído, ni han rendido informes, ni interpuesto recurso alguno.”⁵⁸

Sin embargo, este criterio actualmente presenta una notoria variación, que lo transforma en la idea contraria, y que se encuentra en la siguiente tesis jurisprudencial:

“EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. A ELLA ESTÁN OBLIGADAS TODAS LAS AUTORIDADES, AUN CUANDO NO HAYAN INTERVENIDO EN EL AMPARO.-

Las ejecutorias de amparo deben ser inmediatamente cumplidas por toda autoridad

⁵⁸ Quinta Época, Instancia: Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXVII, página: 2184, Registro número, 338325.

que tenga conocimiento de ellas y que, por razón de sus funciones, deba intervenir en su ejecución, pues atenta la parte final del primer párrafo del artículo 107 de la Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, no solamente la autoridad que haya figurado con el carácter de responsable en el juicio de garantías está obligada a cumplir la sentencia de amparo, sino cualquiera otra autoridad que, por sus funciones, tenga que intervenir en la ejecución de este fallo.”⁵⁹

De la interpretación del anterior criterio jurisprudencial, podemos arribar a la conclusión de que no toda autoridad está obligada a acatar una resolución constitucional o suspensiva dictada en un juicio de amparo en el que no haya sido parte, sino únicamente aquella que por razón de sus funciones deba intervenir en la ejecución de la decisión judicial correspondiente.

Por lo tanto, el criterio de la Suprema Corte de Justicia no invalida el principio de la relatividad de las sentencias en materia de amparo, sino simplemente extiende el alcance de dichas sentencias a las autoridades que deben cumplir las resoluciones judiciales de que se trate mediante el desempeño de diversos actos de su respectiva incumbencia.

En el caso de las leyes heteroaplicativas, protege sólo a quien lo solicite, pero no sólo respecto de actos de aplicación que se hayan reclamado en el amparo, sino también con relación a actos de aplicación futuros derivados de la ley que se declaró inconstitucional, este criterio está sustentado en la tesis de jurisprudencia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo texto es del tenor literal siguiente:

“AMPARO CONTRA LEYES. SUS EFECTOS SON LOS DE PROTEGER AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACIÓN PRESENTE Y FUTURA.

⁵⁹ Quinta Época, Instancia: Tercera Sala, Apéndice 2000, Tomo VI, Común, Jurisprudencia SCJN, Tesis: 178, página: 145, Registro número, 917712.

El principio de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo establecido en los artículos 107, fracción II, constitucional y 76 de la Ley de Amparo, debe interpretarse en el sentido de que la sentencia que otorgue el amparo tiene un alcance relativo en la medida en que sólo se limitará a proteger al quejoso que haya promovido el juicio de amparo. Sin embargo, este principio no puede entenderse al grado de considerar que una sentencia que otorgue el amparo contra una ley sólo protegerá al quejoso respecto del acto de aplicación que de la misma se haya reclamado en el juicio, pues ello atentaría contra la naturaleza y finalidad del amparo contra leyes. Los efectos de una sentencia que otorgue el amparo al quejoso contra una ley que fue señalada como acto reclamado son los de protegerlo no sólo contra actos de aplicación que también haya impugnado, ya que la declaración de amparo tiene consecuencias jurídicas en relación con los actos de aplicación futuros, lo que significa que la ley ya no podrá válidamente ser aplicada al peticionario de garantías que obtuvo la protección constitucional que solicitó, pues su aplicación por parte de la autoridad implicaría la violación a la sentencia de amparo que declaró la inconstitucionalidad de la ley respectiva en relación con el quejoso; por el contrario, si el amparo le fuera negado por estimarse que la ley es constitucional, sólo podría combatir los futuros actos de aplicación de la misma por los vicios propios de que adolecieran. El principio de relatividad que sólo se limita a proteger al quejoso, deriva de la interpretación relacionada de diversas disposiciones de la Ley de Amparo como son los artículos 11 y 116, fracción III, que permiten concluir que en un amparo contra leyes, el Congreso de la Unión tiene el carácter de autoridad responsable y la ley impugnada constituye en sí el acto reclamado, por lo que la sentencia que se pronuncie debe resolver sobre la constitucionalidad de este acto en sí mismo considerado; asimismo, los artículos 76 bis, fracción I, y 156, que expresamente hablan de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, finalmente, el artículo 22, fracción I, conforme al cual una ley puede ser impugnada en amparo como autoaplicativa si desde que entra en vigor ocasiona perjuicios al particular, lo que permite concluir que al no existir en esta hipótesis acto concreto de aplicación de la ley reclamada, la declaración de inconstitucionalidad que en su caso proceda, se refiere a la ley en sí misma considerada, con los mismos efectos antes precisados que impiden válidamente su aplicación futura en perjuicio del quejoso. Consecuentemente, los efectos de una sentencia que otorga la protección constitucional al peticionario de garantías en un juicio de amparo contra leyes, de acuerdo con el principio de relatividad, son los de

proteger exclusivamente al quejoso, pero no sólo contra el acto de aplicación con motivo del cual se haya reclamado la ley, si se impugnó como heteroaplicativa, sino también como en las leyes autoaplicativas, la de ampararlo para que esa ley no le sea aplicada válidamente al particular en el futuro.”⁶⁰

Es conveniente precisar que con relación a las autoridades responsables que expidieron, promulgaron, refrendaron, y publicaron la norma declara inconstitucional, no existe cumplimiento alguno, porque como no se realiza una declaración general de inconstitucionalidad, no las obliga a dejar sin efecto sus actos, sino solo los de aplicación que son lo que se dejarán insubsistentes, esto con arreglo en el criterio que a continuación se cita:

“LEYES, AMPARO CONTRA. EFECTOS DE LA SENTENCIA PROTECTORA FRENTE A LOS ÓRGANOS QUE CONCURRIERON A SU FORMACIÓN.”

Finalmente, en el caso de que la autoridad que expidió la ley que se declaró inconstitucional, la reforma o la sustituye por una de contenido similar, atento al principio de relatividad de los efectos de las sentencias de amparo, los efectos del amparo concedido, no alcanzan a esa reforma o nueva disposición, sino que tendrá que promover un nuevo amparo, de acuerdo con la jurisprudencia que a continuación se menciona:

“LEYES, AMPARO CONTRA. CUANDO SE REFORMA UNA LEY DECLARADA INCONSTITUCIONAL O SE SUSTITUYE POR UNA DE CONTENIDO SIMILAR O IGUAL, PROCEDE UN NUEVO JUICIO POR TRATARSE DE UN ACTO LEGISLATIVO DISTINTO.-

De acuerdo con el principio de relatividad de las sentencias que rige en el juicio de amparo, por cuya virtud el efecto protector de aquéllas únicamente alcanza al texto legal que fue materia de análisis en el juicio, no así a sus reformas ni a una ley posterior que reproduzca su contenido, debe estimarse procedente el juicio de garantías que se intente en contra de la reforma de una ley ya declarada

⁶⁰ Novena Época, Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, X Noviembre de 1999, página 19, Registro número, 192846.

inconstitucional respecto del quejoso, cualesquiera que sean sus similitudes o diferencias esenciales o accidentales con el texto anterior pues, además de que se trata de actos legislativos diversos, en cuanto constituyen distintas manifestaciones de la voluntad del órgano respectivo, el principio de seguridad jurídica exige que sea el Juez Federal quien, en un nuevo proceso, califique la regularidad constitucional del texto reformado o sustituto del ya analizado, para evitar que esta cuestión quede abierta a la interpretación subjetiva de las partes y que el quejoso quede en estado de indefensión, en cuanto carezca de la vía adecuada para hacer valer la identidad esencial existente entre el texto original y el texto posterior, considerando que tal materia no podría ser objeto de análisis a través de los procedimientos previstos en la Ley de Amparo para decidir sobre el cumplimiento de una sentencia protectora, como son los referentes al incidente de inejecución, a la queja por defecto o exceso, o al incidente de repetición del acto reclamado, ninguno de los cuales permite censurar los nuevos actos de la autoridad legislativa, ya que ésta, en términos del citado principio de relatividad, no está limitada en su actuación por la sentencia de amparo.”⁶¹

E) Principio de definitividad del juicio de amparo.

Este principio encuentra su fundamento legal en las fracciones III y IV del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto es del tenor literal siguiente:

“Artículo 107. Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

...

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;...”⁶²

Este principio “supone el agotamiento o ejercicio previo y necesario de todos los recursos que la ley que rige el acto reclamado establece para atacarlo, bien sea modificándolo, confirmándolo o revocándolo, de tal suerte que, existiendo dicho medio ordinario de impugnación, sin que lo interponga el quejoso, el amparo es improcedente.”⁶³

Esto es, el juicio de amparo, es procedente cuando se hayan recorrido todas las instancias, en virtud del ejercicio de los recursos ordinarios de defensa que prevea la ley de la materia de que se trate.

⁶¹ Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Apéndice 2000, Tomo I, Const., Jurisprudencia SCJN, Tesis: 333, Página: 369, Registro No. 900313.

⁶² Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como puede observarse, del artículo 107 Constitucional, antes invocados se desprende que el principio de definitividad se refiere tanto en materia judicial genérica como en materia administrativa, disponiendo en la fracción III que el juicio de amparo solo procederá 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; por lo que hace a la materia administrativa la fracción IV del referido numeral, señala que procede el amparo, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal.

De acuerdo a lo antes expuesto, el principio de definitividad del juicio de amparo, implica la obligación del agraviado consistente en agotar, previamente a la interposición de la acción constitucional, los recursos ordinarios tendientes a revocar o modificar los actos lesivos.

Es preciso aclarar que, los recursos ordinarios tendientes a modificar, revocar o nulificar los actos lesivos, deben tener una existencia legal, es decir, deben estar previstos en la ley normativa del acto o de los actos que se impugnen, por lo tanto, la no presentación de los recursos ordinarios, hacen improcedente el juicio de amparo, tal y como lo establecen las fracciones XIII y XV del artículo 73 de la Ley de amparo cuyo texto es del tenor literal siguiente:

“Artículo 73.- El juicio de amparo es improcedente:

...

XIII.- Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente, salvo lo

⁶³ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. *Op. Cit.*, página 283.

que la fracción VII del artículo 107 Constitucional dispone para los terceros extraños.

...

XV.- Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.”⁶⁴

Es importante señalar que, este principio no es absoluto, es decir, tiene excepciones importantes consignadas tanto legal como jurisprudencialmente siendo estas las siguientes:

a) Si los actos reclamados consisten en la deportación o destierro, o en cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, o importen peligro de privación de la vida, el agraviado no está obligado a agotar previamente al amparo ningún recurso o medio ordinario de defensa legal.

b) En materia penal:

1. Tratándose del auto de formal prisión, no hay necesidad de agotar ningún recurso legal ordinario contra él, antes de acudir al amparo, sino que dicho proveído puede impugnarse directamente en la vía constitucional.

⁶⁴ AVENDAÑO LÓPEZ, RAÚL EDUARDO, Op cit., página 137.

En el caso de que el quejoso haya interpuesto contra el auto de formal prisión el recurso ordinario de apelación que establece la Ley adjetiva penal correspondiente, la acción de amparo es improcedente.

El fundamento jurídico para estimar que contra un auto de formal prisión no existe la necesidad de agotar previamente al amparo ningún recurso legal ordinario, consiste en estimar que dicho proveído puede ser directamente violatorio del artículo 19 constitucional, independientemente de que también pueda contravenir normas legales secundarias.

2. Del mismo modo, es inoperante el principio de definitividad del juicio de amparo, cuando el acto reclamado viole las garantías que otorgan los artículos 16, 19 y 20 constitucionales como sucede tratándose de ordenes de aprehensión, de resoluciones que niegan la libertad bajo fianza o de cualquier contravención procesal en un juicio de carácter penal, sin estar comprendidas dentro de dicha salvedad las sentencias penales recurribles, en cuyo caso sí es aplicable el referido principio.

c) En materia civil y procesal laboral, no hay obligación de interponer los recursos ordinarios que la ley del acto consigne, para impugnar en vía de amparo, el ilegal emplazamiento a un determinado procedimiento, esto en virtud de que el quejoso quedó en completo estado de indefensión dentro del juicio en el que no fue legalmente emplazado, es decir, que por desconocimiento de éste no haya podido tener ninguna intervención en el procedimiento, por lo tanto, si se apersona a dicho juicio de tal modo que se encuentre en posibilidad legal de interponer algún recurso o medio de defensa en que pueda impugnar la ilegalidad del emplazamiento, no procede el amparo, cuya acción se ejercitaría ante el Juez de Distrito.

d) En materia Administrativa, existen varias excepciones al principio de definitividad que a continuación trataremos brevemente.

1. Cuando el medio de defensa no esté expresamente consignado en la Ley que regule el acto.

2. Otra excepción al principio de definitividad en materia administrativa, la encontramos cuando el acto de autoridad es susceptible de impugnarse por dos o más recursos cuyo ejercicio es a elección del agraviado, no es necesario que se agoten ambos antes de entablar la acción de amparo.

3. Ahora bien, si el mandamiento escrito en el cual se contenga el acto reclamado, la autoridad no cita los fundamentos legales o reglamentarios en los que se basó para emitir su resolución, el agraviado no está obligado a interponer, previamente al amparo, ningún recurso o medio de defensa, aunque esté previsto en la ley que regule el acto. Esta salvedad del principio de definitividad, se justifica en razón de que el agraviado no está en condiciones de saber qué ordenamiento norma el acto de autoridad, ni por ende, qué recursos o medios de defensa tiene a su disposición para combatirlo.

Esta excepción deriva de la obligación que tiene toda autoridad de fundar y motivar sus actos, en cumplimiento a la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional, esta excepción está prevista en el segundo párrafo de la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, el cual se transcribe a continuación:

“Artículo 73.- El juicio de amparo es improcedente:

...

XV.- Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa

legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación,”⁶⁵

4. Una salvedad más al principio de definitividad en los juicios de amparo en materia administrativa, la encontramos en la fracción IV del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que se corrobora en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, y consiste en que el agraviado no está obligado a agotar ningún recurso, juicio o medio de defensa que esté previsto en la Ley que regule el acto de autoridad, si con motivo de su interposición, la ley que lo rige exige mayores requisitos que los previstos en la Ley de Amparo para otorgar la suspensión, o bien, si dicho recurso o medio de defensa no suspende los efectos del acto impugnado.

Como puede observarse, esta salvedad opera cuando el acto de autoridad es susceptible de suspenderse, es decir, no opera esta excepción contra actos negativos

5. Una salvedad más al principio de definitividad en los juicios de amparo en materia administrativa, existe cuando los actos emanados de un procedimiento administrativo afectan a terceros extraños al mismo, los terceros afectados pueden ejercer directamente la acción de amparo, sin agotar los recursos ordinarios correspondientes.

⁶⁵ Ibidem.

6. Otra excepción al principio de definitividad se ha establecido en un criterio jurisprudencial, consiste en sostener que cuando la demanda de amparo se alegan como conceptos de violación infracciones que directamente se comenten contra las garantías individuales del gobernado y no mera violación de las leyes secundarias, el afectado puede optar por acudir directamente al juicio de amparo, pues éste juicio está destinado específica y directamente a la protección de las garantías constitucionales, las que no pueden ser defendidas con plena eficacia en recursos o medios de defensa ante tribunales o autoridades administrativas, es decir, el agraviado no está obligado a promover ningún recurso ordinario o medio de defensa antes de ejercitar la acción de amparo.

e) En amparo contra leyes. No aplica el principio de definitividad, tratándose de amparo contra leyes, ya sea que éstas se impugnen como autoaplicativas o a través de un acto concreto y específico de aplicación. Esto es, si el acto reclamado lo constituye una ley o reglamento en sí mismos considerados, el agraviado no sólo no está constreñido a agotar ningún recurso, juicio o medio de defensa legal que se establezca para atacar cualquier acto de autoridad en que se apliquen, sino ningún otro conducto ordinario de impugnación, pudiendo ocurrir directamente al amparo.

Lo anterior en razón de que, sería contrario a los principios de derecho, el que se obligara a los quejosos a que se sometieran a las disposiciones de una Ley, cuya obligatoriedad impugna por considerarla contraria a los preceptos Constitucionales.

Una razón más para excluir el principio de definitividad del amparo contra leyes, consiste en afirmar que sería contrario a nuestro régimen constitucional, en el cual, la máxima autoridad para interpretar nuestra Ley Fundamental es el Poder Judicial Federal y, en especial, nuestro máximo tribunal de justicia, y no así una

autoridad estatal, distinta de dicho poder, no tiene la facultad de decidir si una disposición normativa legal es contraria o no a nuestro ordenamiento supremo.

f) Tratándose de terceros extraños a un juicio o procedimiento. Esta excepción al principio de definitividad, se encuentra fundamentada el inciso c) de la fracción III del artículo 107 constitucional al establecer literalmente lo siguiente:

“**Artículo 107.** Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

...

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

...

c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio;”⁶⁶

Esta salvedad está corroborada en la fracción XIII del artículo 73 de la Ley de Amparo que dispone lo siguiente:

“**Artículo 73.-** El juicio de amparo es improcedente:

...

XIII.- Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente, **salvo lo que la fracción VII del artículo 107 Constitucional dispone para los terceros extraños.**”⁶⁷

⁶⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶⁷ AVENDAÑO LÓPEZ, RAÚL EDUARDO, Op cit., página 137.

En este sentido, cuando el acto reclamado afecte a un tercero extraño a juicio, pueden entablar la acción constitucional, ante el Juez de Distrito, sin agotar previamente los medios ordinarios de impugnación.

No obstante lo anterior, el artículo 114 de la Ley de Amparo, en su fracción V, establece la competencia de los Jueces de Distrito por razón de la naturaleza del acto reclamado, al establecer lo siguiente:

“Artículo 114.- El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

...

V.- Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería;⁶⁸

Del texto antes transcrito, se puede concluir que para la procedencia del juicio de amparo bi-instancial, por un tercero extraño al procedimiento, se requiere que no exista de un recurso o medio ordinario de defensa que pueda tener por efecto modificar o revocar el acto de judicial que le afecta.

En este sentido, la excepción al principio de definitividad, tratándose de terceros extraños a juicio, opera cuando la Ley que regula el acto reclamado, no les otorgue expresamente un recurso o medio de defensa ordinario que pueda tener por objeto modificarlos o revocarlos, por lo que en estos casos, la acción constitucional es perfectamente procedente contra estos actos judiciales o post-judiciales que les afecten, por lo que la obligación para los terceros extraños a juicio de entablar, antes que la acción de amparo, el recurso o medio de defensa ordinario contra los actos que los afecten, únicamente tiene lugar

⁶⁸ AVENDAÑO LÓPEZ, RAÚL EDUARDO, Op cit., página 222.

cuando tales medios de impugnación estén previstos legalmente a favor de las personas extrañas al procedimiento.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia, ha establecido que “la persona extraña al juicio puede interponer amparo contra actos en el juicio que le perjudiquen sin estar obligada a entablar otras acciones distintas”, con este criterio se confirma el contenido del inciso c), fracción III del artículo 107 constitucional, conforme al cual, las personas extrañas a juicio no están obligadas a interponer ningún medio recurso o medio ordinario de defensa contra los actos judiciales que los afecten antes de ejercer la acción de amparo.

F) Principio de estricto derecho.

Consiste en que *“los fallos que aborden la cuestión constitucional planteada en un juicio de garantías, solo deben analizar los conceptos de violación expuestos en la demanda respectiva, sin formular consideraciones de inconstitucionalidad de los actos reclamados que no se relacionen con dichos conceptos.”*⁶⁹

En virtud de este principio, el Juez de amparo, está obligado a analizar únicamente los argumentos esgrimidos en la demanda de garantías en el capítulo de los conceptos de violación, es decir, no tiene la libertad para apreciar todos los posibles aspectos inconstitucionales del acto reclamado.

Este principio equivale a que el juzgador de amparo, está imposibilitado para suplir la deficiencia de la demanda esto es, para que subsane las omisiones del quejoso en los conceptos de violación del acto reclamado y más aún, para que sustituya la estimación jurídica de dichos argumentos esgrimidos.

⁶⁹ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. *Op Cit. Página 297*

No se establece directamente en la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, sin embargo, se desprende de la interpretación a contrario sensu que se haga del segundo párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Carta Magna que establece que *“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”*; ahora bien, el artículo 76 bis de la Ley de Amparo establece lo siguiente:

“Artículo 76 Bis.- Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforme a lo siguiente:

I.- En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

II.- En materia penal, la suplencia operará aún ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo.

III.- En materia agraria, conforme lo dispuesto por el artículo 227 de esta Ley.

IV.- En materia laboral, la suplencia sólo se aplicará en favor del trabajador.

V.- En favor de los menores de edad o incapaces.

VI.- En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa.”⁷⁰

Del numeral antes transcrito, se pueden apreciar todos los supuestos en los que opera la suplencia de la queja, estos es, cuando el juzgador de amparo tiene plena libertad para apreciar los posibles aspectos inconstitucionales del acto reclamado, y fuera de estos casos, opera el principio de estricto derecho.

Es importante mencionar que no opera la suplencia de la queja, cuando el amparo es improcedente por cualquiera de las causas enumeradas en el artículo 73 de la Ley de Amparo.

⁷⁰ AVENDAÑO LÓPEZ, RAÚL EDUARDO, Op cit., página 175.

En materia de amparo, el término “queja” equivale a la demanda de amparo y el concepto de “deficiencia” tiene dos acepciones: “la falta o carencia de algo y la de imperfección”, en consecuencia, *“suplir una deficiencia es integrar lo que falta, remediar una carencia o subsanar una imperfección, en este sentido, una demanda de amparo puede ser deficiente por omisión (falta o carencia de algo), o por imperfección, por lo que suplir la deficiencia significa, colmar las omisiones en que haya incurrido o perfeccionarla, es decir, completarla.”*⁷¹

La suplencia de la queja que anteriormente analizamos, es diferente a la suplencia del error, que prevé el artículo 79 de la Ley de Amparo, el cual establece literalmente lo siguiente:

“Artículo 79.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales colegiados de circuito y los jueces de distrito, deberán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y podrán examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, 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.”⁷²

Por lo que la suplencia del error se traduce en que el órgano de control constitucional que conozca de un juicio de amparo, deberá corregir la citación o invocación equivocada de un precepto constitucional, tanto en su denominación como en el precepto legal que la contenga, examinando en su conjunto los conceptos de violación y agravios sin cambiar los hechos expuestos en la demanda.

⁷¹ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. *Op Cit. Página 300.*

⁷² *Ibidem*, página 182

La salvedad al principio de estricto derecho, es decir, la suplencia de la queja se ha extendido a los recursos procedentes dentro del juicio de amparo, como son los de queja, revisión y reclamación.

G) Principio de procedencia del amparo directo contra sentencias definitivas o laudos.

Este principio está previsto en el inciso a) de la fracción III del artículo 107 de la Carta Magna el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 107. Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

...

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;⁷³

Este principio prevé la procedencia del juicio de amparo directo o uni-instancial, contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, en el cual se pueden atacar las violaciones que se registren en los procedimientos

⁷³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

judiciales o del trabajo, siempre y cuando afecten a la defensa del quejoso y que trascienda al resultado del fallo, o bien, violaciones que se cometan en la misma sentencia o laudo.

Se ha mencionado que, el juicio de amparo directo o uni-instancial, procede contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin a un juicio, bien se trate de sentencias civiles, penales, administrativas o laudos arbitrales definitivos, ahora bien, para los efectos de procedencia del juicio de amparo directo, el artículo 46 de la Ley de la materia dispone lo que debe entenderse por una sentencia definitiva y por una resolución que pone fin al juicio, estableciendo literalmente lo siguiente:

“Artículo 46.- Para los efectos del artículo 44, se entenderán por sentencias definitivas las que decidan el juicio en lo principal, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas.

También se considerarán como sentencias definitivas las dictadas en primera instancia en asuntos judiciales del orden civil, cuando los interesados hubieren renunciado expresamente la interposición de los recursos ordinarios que procedan, si las leyes comunes permiten la renuncia de referencia.

Para los efectos del artículo 44, se entenderán por resoluciones que ponen fin al juicio, aquéllas que sin decidir el juicio en lo principal, lo dan por concluido, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas.”⁷⁴

De lo que establece el artículo 46 de la Ley de Amparo, se pueden advertir varios elementos, indispensables para que una resolución pueda calificarse como “sentencia definitiva”, impugnabile en el amparo directo, siendo estos los siguientes:

⁷⁴ AVENDAÑO LÓPEZ, RAÚL EDUARDO, Op cit., página 104.

a) Tiene que decidir la controversia fundamental o principal en el juicio en que se dicte, es por ello que, las resoluciones que diriman una cuestión incidental o accesoria dentro del procedimiento jurisdiccional, no deben considerarse sentencias definitivas aunque pongan fin a la contienda, en virtud de que no resuelven las pretensiones fundamentales de las partes.

b) En contra de la resolución no debe proceder ningún recurso legal ordinario que tenga como objetivo su revocación o modificación, bien porque la ley no lo establezca, o porque las partes hubiesen renunciado a él, siempre y cuando esté permitida la renuncia. Esto es, las sentencias que decidan en asunto en lo principal, pero que sean recurribles por algún medio ordinario de defensa, no pueden ser consideradas como sentencias definitivas, para la procedencia del juicio de amparo directo, lo cual corrobora el principio de definitividad anteriormente analizado.

c) La resolución de que se trate, cumpliendo los dos requisitos anteriores, debe ser dictada en un juicio civil *latu sensu*, es decir, mercantil, familiar, o civil *stricto sensu*, en un juicio penal, o en un juicio sobre materia administrativa seguido ante Tribunales administrativos (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o Tribunal de lo Contencioso Administrativo de cada entidad).

Estos mismos elementos deben concurrir tratándose de laudos que se pronuncien en materia laboral, tanto por las Juntas de Conciliación y Arbitraje, como por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para que las resoluciones sean reclamadas en un juicio uni-instancial de garantías.

El juicio de amparo directo procede contra las sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin a un juicio, y en él se pueden reclamar tanto las violaciones cometidas en la sentencia misma, como las infracciones cometidas

durante la secuela del procedimiento, siempre y cuando, afecten la defensa del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo.

En este sentido, para que sean reclamables en amparo directo, las violaciones procesales que se aprecien en un juicio civil, penal, administrativo o del trabajo, al impugnar la sentencia definitiva, estas violaciones deben ser substanciales, esto es, que afecten la defensa del quejoso y trascienda al resultado del fallo, tal y como lo establece el artículo 158 de la Ley de la materia.

Ahora bien, los artículos 159 y 160 del ordenamiento legal en cita, establecen los supuestos en que debe considerarse violadas las leyes del procedimiento y que afecten en la defensa del quejoso, en los juicios civiles, laborales, administrativos y penales, respectivamente.

Sin embargo, en materia civil *lato sensu*, para impugnar en amparo directo las violaciones cometidas durante la secuela del procedimiento, el agraviado tiene la obligación de preparar el ejercicio de la acción constitucional, agotado los medios de defensa ordinarios que prevé la ley de la materia, o bien, si la ley no concede recurso ordinario, o concediéndolo, se desecha, deberá invocar la violación como agravio en la segunda instancia, si dicha violación fue cometida por el Juez natural de los autos, este requisito no es indispensable cuando se afecten derechos de menores o incapaces, ni cuando se trate de sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia, así lo dispone el artículo 161 de la Ley de Amparo.

Los Tribunales Colegiados de Circuito, conocen del amparo directo o uni- instancial y se promueve por conducto de la autoridad responsable, según lo dispone el artículo 44 con relación al numeral 163 de la Ley de la materia.

Ahora bien, las violaciones substanciales en que pueden incurrir una sentencia definitiva civil, penal o administrativa o un laudo definitivo, se traducen en la indebida aplicación de leyes sustantivas o adjetivas para dirimir la controversia materia del juicio correspondiente, así como la omisión de aplicar los preceptos de fondo o procesales conducentes.

Tratándose de violaciones cometidas en la misma sentencia definitiva reclamada, la procedencia del juicio de amparo directo está sometida a una regla importante, contenida en el segundo párrafo del artículo 158 de la Ley de la materia, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 158.-

...

Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a sus principios generales de Derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.”⁷⁵

Como puede observarse del numeral antes transcrito, esta regla reproduce la garantía contenida en el último párrafo del artículo 14 constitucional, haciéndola extensiva a las sentencias definitivas de carácter administrativo y a los laudos laborales. Asimismo, esta regla involucra el principio del derecho procesal que obliga al juzgador a ceñirse a la litis planteada en el juicio, resolviendo las cuestiones que a éste importe, sin abordar las que sean ajenas.

Por último, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 158, tercer párrafo, 166, fracción IV párrafo segundo, ambos de la Ley de Amparo, existe la posibilidad de que en el amparo directo se planteen cuestiones sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos que se

⁷⁵ AVENDAÑO LÓPEZ, RAÚL EDUARDO, Op cit., página 283.

apliquen en actos procesales que no sean de imposible reparación. En esta hipótesis, al reclamarse la sentencia definitiva, se puede hacer la impugnación de tales ordenamientos.

G) Principio de procedencia del amparo indirecto.

La procedencia del amparo indirecto o bi-instancial, está prevista en los incisos b) y c), de la fracción III y fracción VII del artículo 107 de la Carta Magna, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 107. Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

...

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

...

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;

...

VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia.”⁷⁶

⁷⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La procedencia del amparo indirecto o bi-instancial, se inicia ante los Juzgados de Distrito contra actos formalmente judiciales, es decir, contra aquellos que provengan de cualquier autoridad judicial o que se realicen con motivo de algún procedimiento jurisdiccional, siendo, por exclusión diversos de las sentencias definitivas o laudos a que se refiere el inciso a) de la fracción III del artículo en comento, respecto de las cuales, procede el amparo directo o uni-instancial, del cual conoce el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, como se ha analizado en el punto que antecede.

Aunado a lo anterior, el artículo 114 de la Ley de Amparo, contiene todas las hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto, y que a continuación mencionaremos.

La fracción I establece literalmente lo siguiente:

“Artículo 114.- El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

I.- Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso;”⁷⁷

Esta hipótesis deriva de la fracción VII del artículo 107 de la Ley suprema y comprende la procedencia del juicio de amparo indirecto o bi-instancial, para impugnar las leyes autoaplicativas como las heteroaplicativas, dentro de esta fracción debe reputarse intrínsecamente como “leyes”, los decretos y acuerdos de observancia general, por contener normas jurídicas abstractas, impersonales

⁷⁷ AVENDAÑO LÓPEZ, RAÚL EDUARDO, Op cit., página 222.

y generales, este tema lo trataremos con mayor profundidad en el siguiente capítulo.

La fracción II del artículo 114 de la Ley de la materia dispone lo siguiente:

“**Artículo 114.-** El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

...

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

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.”⁷⁸

Esta fracción contempla dos hipótesis para la procedencia del juicio de amparo indirecto, la primera, cuando se reclamen actos aislados o no procedimentales provenientes de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo; la segunda, cuando se ataquen en vía de amparo actos dentro de un procedimiento que jurisdiccionalmente se siga ante autoridades administrativas, debiéndose impugnar las violaciones que produzcan, al ejercitarse la acción constitucional contra la resolución definitiva que recaiga en dicho procedimiento, salvo en el caso de que tales actos afecten a personas ajenas al citado procedimiento, en cuyo supuesto, dichos actos son impugnables por el tercero afectado, sin necesidad de que espere a que se dicte la resolución al procedimiento.

Asimismo, cuando en el procedimiento que jurisdiccionalmente se siga ante autoridades administrativas, se dicte un acto de imposible reparación, el

⁷⁸ Ibidem.

afectado, no tiene la obligación de esperar a que se dicte la resolución del procedimiento.

La fracción III del artículo que se analiza, dispone lo siguiente:

“**Artículo 114.-** El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

...

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

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

Lo anterior será aplicable en materia de extinción de dominio.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében;”⁷⁹

Como puede apreciarse en el primer párrafo hace procedente la demanda de amparo indirecto contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido, en este sentido, debe entenderse como “juicio”, para los efectos del amparo, *el procedimiento contencioso que concluye con la sentencia definitiva*, por lo tanto, en contra de los actos que se ejecuten después de dictada la sentencia definitiva o después de concluido el juicio, hacen procedente el amparo indirecto.

El segundo párrafo establece la procedencia del amparo indirecto contra la última resolución dictada en el procedimiento de ejecución de sentencia, pudiendo reclamar en la demanda de amparo, las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

⁷⁹ Ibidem.

Respecto al cuarto párrafo, donde se establece que *“tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében”*, no es tan rotunda su aplicación, pues la Suprema Corte ha establecido que solo rige respecto de las partes en el procedimiento de remate y no por lo que se refiere a terceros extraños al mismo.

“AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS VIOLACIONES COMETIDAS DURANTE EL PROCEDIMIENTO DE REMATE SI NO SE RECLAMA LA RESOLUCIÓN QUE LO APRUEBA O DESAPRUEBA.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 114, fracción III, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, procede el amparo indirecto contra los actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, ejecutados fuera de juicio o después de concluido; estableciendo el último párrafo de la fracción citada, que tratándose de remates sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében; lo que implica que pueden plantearse en la demanda todas las violaciones cometidas durante el procedimiento respectivo. En esa virtud, aunque el juicio de amparo se promueva después de que se hubiera decretado el remate, si se reclaman únicamente violaciones cometidas durante el procedimiento correspondiente, no así la resolución por la que se aprobó o desaprobó el remate; dicho juicio resulta improcedente.”⁸⁰

Por lo tanto, el tercero extraño al procedimiento de remate, no tiene la obligación de promover el juicio de amparo indirecto contra la resolución definitiva que apruebe o desapruébe el remate, sino directamente contra cualquier acto que le afecte.

Por su parte **la fracción IV** del numeral que se está analizando dispone lo siguiente:

⁸⁰ Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVIII, Agosto de 2008, Tesis: VI.3o.C. J/68, Página: 792, Registro No. 169147

“Artículo 114.- El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

...

IV.- Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;”⁸¹

De conformidad con esta fracción, el factor determinante para que proceda el juicio de amparo indirecto o bi-instancial, consiste en la existencia de un acto dictado en un juicio que cause en el agraviado una imposible reparación en su persona o en las cosas.

Esta fracción se aplica muy excepcionalmente en la práctica, por ser casi todos los actos procesales dentro de un juicio, reparables jurídica y materialmente, tanto por medio de defensas legales pertinentes, como en al impugnar la propia resolución definitiva en la vía de amparo.

En los casos insólitos en que un acto dentro de juicio tenga una ejecución que sea de imposible reparación, el amparo indirecto que contra él se enderece, necesariamente debe tener efectos preventivos para impedir dicha ejecución, pues de lo contrario, consumado el acto, la acción constitucional sería improcedente, por la imposibilidad de que se realice su objeto, consistente en volver las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación, esto tiene su fundamento legal en la fracción IX del artículo 73 en relación con el artículo 80 ambos de la Ley de Amparo.

Dada la confusión que existe para calificar a un acto dentro de un juicio como “de imposible reparación” la idea con la que se puede establecer con precisión dicha calificación consiste en *la definitividad de las resoluciones judiciales* que se pronuncien durante la secuela procesal, bien haciendo imposible la

⁸¹ AVENDAÑO LÓPEZ, RAÚL EDUARDO, Op cit., página 223.

continuación del juicio, y por tanto, el fallo definitivo, o bien causando a alguna de las partes un agravio no reparable en dicho fallo.

Existen diversas tesis jurisprudenciales que contemplan casos de autos o resoluciones definitivas dentro de un juicio contra los que procede el amparo indirecto o bi-instancial en los términos de la fracción IV del artículo 114 de la Ley de la materia.

“SOBRESEIMIENTO, AUTO DE. El dictado en juicio del orden común, no debe ser considerado como sentencia definitiva, tan sólo porque son definitivos sus efectos; pero siendo un acto verificado en juicio y de imposible reparación, el amparo que contra él se promueva, es de la competencia de los jueces de Distrito.”⁸²

“AUTO DE EXEQUENDO. CUANDO SE RECLAMA POR SÍ MISMO Y NO POR VIRTUD DE SU EJECUCIÓN, A TRAVÉS DEL EMBARGO, NO CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido diversas tesis tanto sobre la procedencia como la improcedencia del amparo indirecto contra el auto de exequendo. Los criterios que se refieren a la procedencia de éste parten de la premisa de que es el embargo el que genera la afectación de imposible reparación en los derechos del demandado, no así el auto de ejecución por sí mismo. Ahora, una interpretación armónica e integral del artículo 114, fracción IV de la Ley de Amparo, en relación con las tesis sobre la procedencia del juicio constitucional, permite concluir que lo que causa una afectación de imposible reparación es la práctica de la diligencia de embargo ordenada en el auto de exequendo, contra la que procede el amparo, porque efectivamente se trata de un acto que de modo directo e inmediato lesiona el interés del ejecutado, ya que restringirá su patrimonio por el tiempo que dure tal medida, sin que ello pueda restituirse al quejoso, aun cuando éste obtenga sentencia favorable. En cambio, el amparo es improcedente cuando únicamente se reclama el auto de exequendo dictado en un juicio ejecutivo mercantil, ya que no se actualizan las circunstancias anteriores y tampoco alguna

⁸² Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo VI, Parte SCJN, Tesis: 504, Página: 333, Registro No. 394460.

situación relevante para el procedimiento, como sería asegurar la continuación del trámite del juicio de origen con respeto a las garantías procesales esenciales del peticionario de garantías o la posibilidad de evitar el desarrollo ocioso e innecesario del procedimiento. Además, frente al auto de ejecución el demandado tiene varias posibilidades de normar su conducta sin que necesariamente resulte afectado en sus bienes con la práctica del embargo que en dicho acuerdo se ordene, porque incluso, podría pagar lo reclamado en tal diligencia. Es más, aun cuando se tratara de impugnar la constitucionalidad de una ley invocada en el auto de exequendo, el solo dictado del auto no genera una afectación, pues la medida precautoria puede o no darse, de manera que hasta que ésta se materialice es cuando se actualizaría la aplicación de las normas que pudieran considerarse inconstitucionales y sólo hasta entonces se observaría verdaderamente la imposible reparación del acto. Lo anterior se robustece si se considera que en el referido auto se toman diversas determinaciones como por ejemplo, lo relativo a la admisión de la demanda o la fijación del término para contestarla, que por sí mismas no influyen en la esfera de derechos sustantivos de las partes. Así, no es el auto de exequendo el que genera por sí una imposible reparación impugnabile en amparo indirecto, sino su ejecución, a través del embargo.”⁸³

“AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA FALTA DE NOTIFICACIÓN AL QUEJOSO DE LA APERTURA AL PROCEDIMIENTO DE ALZADA EN QUE SE OSTENTA COMO TERCERO EXTRAÑO POR EQUIPARACIÓN, CUANDO DE AUTOS SE APRECIA QUE NO COMPARECIÓ EN FORMA ALGUNA AL TRÁMITE DE APELACIÓN, SINO HASTA QUE SE LE COMUNICÓ LA RESOLUCIÓN QUE DECLARÓ DESIERTO EL RECURSO POR FALTA DE EXPRESIÓN DE AGRAVIOS.

Si conforme a la jurisprudencia P./J. 40/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, abril de dos mil uno, página ochenta y uno, bajo el rubro: "EMPLAZAMIENTO. LA FALTA O ILEGALIDAD DEL MISMO SON IMPUGNABLES EN AMPARO INDIRECTO CUANDO EL QUEJOSO SE OSTENTA COMO PERSONA EXTRAÑA AL JUICIO POR EQUIPARACIÓN, NO OBSTANTE QUE TENGA CONOCIMIENTO DE LA SENTENCIA, LAUDO O

⁸³ Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVIII, Octubre de 2008, Tesis: I.7o.C.114 C, Página: 2314, Registro No. 168722.

RESOLUCIÓN DEFINITIVA DURANTE EL TRANSCURSO DEL TÉRMINO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 21 Y 22 DE LA LEY DE AMPARO.", corresponde conocer de la demanda de garantías al Juez de Distrito y no al Tribunal Colegiado de Circuito, porque se está en presencia de un tercero extraño por equiparación, igual situación prevalece cuando se reclama la notificación que dio apertura al procedimiento de alzada, es decir, del proveído que puso a la vista los autos del inconforme para expresar agravios, si analizadas las constancias que integran el toca de apelación no aparece que el quejoso hubiese comparecido durante el procedimiento, sino hasta cuando se le comunicó la resolución que declaró desierto el recurso por falta de expresión de agravios, pues en ese supuesto se está en presencia de un tercero extraño por equiparación al trámite de la alzada; consecuentemente, de esa demanda de amparo corresponde conocer al Juez de Distrito en la vía biinstancial, porque a través de ésta el gobernado se encuentra en aptitud de pedir que se llame al juicio como autoridad responsable al diligenciarlo que practicó la notificación cuestionada y de aportar las pruebas necesarias para demostrar su ilegalidad, oportunidad de la cual no disfrutaría en el juicio de amparo directo, ante la imposibilidad de que se le provea recibir legalmente las pruebas idóneas para combatir la comunicación procesal de referencia. Esto es, ante los referidos matices particulares del acto reclamado, éste tiene la naturaleza de irreparable, colmándose con ello la hipótesis del artículo 114, fracción IV, de la Ley de Amparo."⁸⁴

Por su parte **la fracción V del artículo 114** de la Ley de amparo dispone lo siguiente:

“Artículo 114.- El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

...

V.- Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería.”⁸⁵

⁸⁴ Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, Junio de 2007, Tesis: IX.2o.22 K, Página: 1031, Registro No. 172264.

⁸⁵ AVENDAÑO LÓPEZ, RAÚL EDUARDO, Op cit., página 223.

De conformidad con esta fracción el amparo indirecto o bi-instancial es procedente a favor del tercero extraño a un juicio, que sea afectado por actos que se ejecuten dentro o fuera del él.

La idea de tercero extraño a juicio es aquella persona física o moral distinta de los sujetos de la controversia que en él se ventila, es decir, es opuesta a la de parte procesal.

La Suprema Corte de Justicia ha establecido que se debe considerar “tercero extraño a un juicio” al sujeto demandado que no hubiese sido legalmente emplazado para contestar la demanda y que, por tal motivo, no se haya apersonado por modo absoluto en él.”

“TERCERO EXTRAÑO STRICTO SENSU Y POR EQUIPARACIÓN. EFECTOS DE LA SENTENCIA DE AMPARO.

La persona extraña a juicio, propiamente dicha, es aquella persona, moral o física, distinta de los sujetos de la controversia que en él se ventila, o sea, dicha idea de "persona extraña" es opuesta a la de "parte" procesal; existe otra figura que jurisprudencialmente ha sido equiparada a la persona extraña, que viene a ser el sujeto que, formando parte de la controversia, por ser el demandado, no fue llamado a juicio al no haber sido legalmente emplazado para contestar la demanda y, por tal motivo, no se apersonó de modo alguno al mismo. Así se dan dos supuestos de persona extraña a juicio: el propiamente dicho o stricto sensu y el equiparado, presentándose en cada uno de éstos, diversas particularidades que los distinguen: entre ellas los efectos que se producen de concederse el amparo, como enseguida se pasa a enunciar. Cuando se trata del tercero extraño stricto sensu, como su posición es la de ser una persona distinta de los sujetos de la controversia que en él se ventila, los efectos del amparo no son el que se le llame a juicio de origen de la controversia natural, pues no es parte, sino el de reintegrarla en sus derechos afectados que lo son los bienes que están en litigio, pero sin que eso implique que en el juicio natural se deba declarar la nulidad de todo lo actuado para ser emplazado. En cambio, cuando se trata del tercero

extraño por equiparación, como su condición resulta la de aquella persona que debiendo ser sujeto de la relación procesal, por ser demandado no fue llamado a juicio, los efectos del amparo serían los de declarar la nulidad del juicio desde el momento del emplazamiento hasta su última actuación.”⁸⁶

Esta fracción V del artículo 114 de la Ley de la materia, consagra el principio de definitividad, con relación a la acción de amparo que pueden ejercer los terceros extraños a juicio, pues establece la obligación para que el tercero afectado agote los recursos o medios de defensa ordinarios para atacar el acto procesal que lo agravie, antes de acudir al juicio de amparo, siempre y cuando la ley que rige el acto contemple dicho recurso o medio ordinario de defensa a favor del tercero extraño a juicio. Esta posibilidad es insólita, ya que generalmente, las leyes adjetivas sólo conceden la legitimación procesal a las partes en un juicio.

No obstante lo anterior, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que el tercero extraño a un juicio, cuyos intereses jurídicos o derechos se afecten por un acto que se realice en él, no está obligado a promover ningún recurso o medio de defensa legal.

“RECURSOS ORDINARIOS. EL TERCERO EXTRAÑO NO ESTÁ OBLIGADO A AGOTARLOS.

El artículo 73, fracción XIII de la Ley de Amparo establece que el juicio de garantías es improcedente contra las resoluciones judiciales de tribunales administrativos o del trabajo respecto de las cuales concede la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual pueden ser modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente salvo lo que la fracción VII del artículo 107 constitucional dispone para los terceros extraños, o sea que el primer numeral se refiere a los medios ordinarios de defensa establecidos por la ley en favor de las

⁸⁶ Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, Julio de 2005, Tesis: VII.2o.C. J/21, Página: 1305, Registro No. 177771.

partes, y que deben agotar o hacer valer antes de intentar el juicio constitucional para cumplir con el principio de definitividad, y el segundo precepto establece que para los terceros extraños no opera ese principio, porque no siendo partes en el procedimiento de origen es evidente que tampoco pueden hacer uso de aquellos recursos o medios de defensa para lograr su intervención en dicho procedimiento.”⁸⁷

Tratándose de actos procesales que afecten el derecho de propiedad del tercero extraño a juicio, es procedente el juicio de amparo indirecto o bi- instancial, conforme a esta fracción V, sin que el agraviado esté obligado a promover la acción de tercería excluyente de dominio ante el Juez de conocimiento del juicio correspondiente.

Lo anterior es así, en virtud de que la tercería excluyente de dominio es un medio que adopta la forma procesal de un verdadero juicio, independiente de aquél que le dio motivo, por esta razón, la tercería no es un recurso ni tampoco un medio ordinario de defensa que forma parte del mismo procedimiento en el cual surge el acto impugnado, sino que da origen a una relación jurídico- procesal nueva y distinta de aquél, dotada de sujetos y elementos peculiares, siendo un juicio autónomo, por lo que el tercero extraño no está obligado a promoverla previamente a la acción de amparo.

La fracción VI del artículo 114 de la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, dispone lo siguiente:

“Artículo 114.- El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

...

⁸⁷ Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV Marzo 2007, Tesis: VI.2o.C. J/282, Página: 1557, Registro No. 172933.

VI.- Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1o. de esta ley.”⁸⁸

Esta fracción, señala la procedencia del juicio de amparo indirecto por invasión de soberanías, en los casos previstos en las fracciones II y III del artículo 1° de la Ley de Amparo, que de igual manera está previsto en el artículo 103 fracciones II y III Constitucional.

En estos casos el quejoso no es el Estado o la Federación, cuya esfera de competencia se vea vulnerada, sino la persona física o moral a quien se le infiere un agravio por medio de esa vulneración de competencia, quien puede ejercer la acción constitucional de amparo indirecto ante un juez de Distrito.

Lo anterior es así, pues cuando la Federación o un Estado son los que resienten mediante una ley o un acto la invasión de su competencia respectiva, el medio correspondiente no es el juicio de amparo sino la controversia constitucional prevista en la fracción I del artículo 105 constitucional, de la cual conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de lo previsto en la fracción I del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por último, **la fracción VII del artículo 114** de la ley de la materia establece lo siguiente:

“Artículo 114.- El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

...

VII.- Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional.”⁸⁹

⁸⁸ AVENDAÑO LÓPEZ, RAÚL EDUARDO, Op cit., página 223.

⁸⁹ Ibidem.

Esta hipótesis prevé la procedencia del juicio de amparo indirecto o bi-instancial contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, disposición que relacionada con el artículo 10 del mismo ordenamiento, conceden a favor de la víctima o el ofendido la acción de amparo en las siguientes hipótesis:

“Artículo 10.- La víctima y el ofendido, titulares del derecho de exigir la reparación del daño o la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, podrán promover amparo:

- I.- Contra actos que emanen del incidente de reparación o de responsabilidad civil;
- II.- Contra los actos surgidos dentro del procedimiento penal y relacionados inmediata y directamente con el aseguramiento del objeto del delito y de los bienes que estén afectos a la reparación o a la responsabilidad civil; y,
- III.- Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional.”⁹⁰

2.3 PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 107 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *“El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada”*, en este sentido, resulta necesario precisar el significado del vocablo “parte”, la cual es una expresión de origen latino: *pars, partis*, que quiere decir la porción de un todo.

En el proceso, la parte es una porción de este, el tratadista Carlos Arellano García, define a la parte en el proceso como ***“la persona física o moral que, en relación con el desempeño de la función jurisdiccional recibirá la dicción del derecho, respecto a la cuestión principal debatida”***⁹¹.

⁹⁰ Ibidem página 54.

⁹¹ ARELLANO GARCÍA, CARLOS. Teoría General del Proceso, Editorial Porrúa, México 1980, página 174.

Por su parte, el Dr. Ignacio Burgoa nos dice que ***“parte es toda persona a quien la Ley da facultad para deducir una acción, oponer una defensa en general o interponer cualquier recurso, a cuyo favor o contra quien va a operarse la actuación concreta de ley”***⁹²

Ahora bien, el artículo 5 de la Ley de Amparo, establece quiénes son partes en el juicio de amparo, al establecer literalmente lo siguiente:

“Artículo 5o.- Son partes en el juicio de amparo:

I.- El agraviado o agraviados;

II.- La autoridad o autoridades responsables;

III.- El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter:

a).- La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento;

b).- El ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstas afecten dicha reparación o responsabilidad;

c).- La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.

IV.- El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta Ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma Ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materias civil y mercantil, en que sólo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal no podrá interponer los recursos que esta ley señala.”⁹³

⁹² BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Op. Cit., página 329.

⁹³ AVENDAÑO LÓPEZ, RAÚL EDUARDO, Op cit., página 45.

Una vez precisadas las partes que intervienen o pueden intervenir en el juicio de amparo, es necesario entrar al estudio de cada una de ellas.

2.3.1 QUEJOSO O AGRAVIADO

Como ya ha quedado precisado, el artículo 107 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que: *“El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada”*, ahora bien, de conformidad con el artículo 4° de la Ley de Amparo, el juicio de amparo **únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame.**

Esto es, la parte agraviada es aquella a quien perjudique la ley, tratado internacional, reglamento o cualquier otro acto que se reclame, por consiguiente, es quien podrá promover el juicio de amparo.

Respecto al término **perjuicio**, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido los siguientes criterios:

“INTERES JURIDICO EN EL AMPARO, QUE DEBE ENTENDERSE POR PERJUICIO PARA LOS EFECTOS DEL. El artículo 4o. De la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prescribe que el juicio constitucional únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclaman. Es presupuesto, de consiguiente, para la procedencia de la acción de amparo, de acuerdo con el ámbito conceptual de esa norma legal, que el acto o ley reclamados, en su caso, en un juicio de garantías, cause un perjuicio al quejoso o agraviado. Así lo ha estimado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sus diversas tesis jurisprudenciales, la que ha llegado, incluso, a definir cuál es el alcance del concepto perjuicio, como podrá apreciarse si se consulta el Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965, del Semanario Judicial de la Federación, Sexta

Parte, página 239, en donde se expresa que: "El concepto perjuicio, para los efectos del amparo, no debe tomarse en los términos de la ley civil, o sea, como la privación de cualquiera ganancia lícita, que pudiera haberse obtenido, o como el menoscabo en el patrimonio, sino como sinónimo de ofensa que se hace a los derechos o intereses de una persona". Este Alto Tribunal de la República, en otras ejecutorias que desenvuelven y precisan el mismo concepto, es decir, lo que debe entenderse por perjuicio, ha llegado a estimar que el interés jurídico de que habla la fracción VI, ahora V, del artículo 73 de la Ley de Amparo, "no puede referirse, a otra cosa, sino a la titularidad que al quejoso corresponde, en relación con los derechos o posesiones conculcados" (Tomo LXIII, página 3770 del Semanario Judicial de la Federación). Y es que la procedencia de la acción constitucional de amparo requiere, como presupuesto necesario, que se acredite la afectación por el acto reclamado, de los derechos que se invocan, ya sean estos posesorios o de cualquiera otra clase, como se sostiene, acertadamente, en la ejecutoria visible en la página 320, del Tomo LXVII del Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época. Sin duda, un acto reclamado en amparo, causa perjuicio a una persona física o moral, cuando lesiona, directamente, sus intereses jurídicos, en su persona o en su patrimonio, y es entonces cuando nace, precisamente, la acción constitucional o anulatoria de la violación reclamada en un juicio de garantías, conforme al criterio que sustenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria publicada en la página 2276, del Tomo LXX del mismo Semanario Judicial."⁹⁴

“PERJUICIO PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. El concepto perjuicio, para los efectos del amparo, no debe tomarse en los términos de la ley civil, o sea, como la privación de cualquiera ganancia lícita, que pudiera haberse obtenido, o como el menoscabo en el patrimonio, sino como sinónimo de ofensa que se hace a los derechos o intereses de una persona.”⁹⁵

De los criterios jurisprudenciales antes transcritos, el juicio constitucional únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto o la ley

⁹⁴ Séptima Época, Instancia: Sala Auxiliar, Fuente: Semanario Judicial de la Federación 72 Séptima Parte, Página: 55, Registro No. 245886.

⁹⁵ Quinta Época, Segunda Sala, Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965, del Semanario Judicial de la Federación, Sexta Parte, página 239, tomo VI, Tesis 358, página 241.

que se reclaman, siendo un presupuesto para la procedencia de la acción de amparo, que el acto o ley reclamados, en un juicio de garantías, cause un perjuicio al quejoso o agraviado.

En este sentido, la acción constitucional o para promover un juicio de garantías, nace precisamente cuando, el acto reclamado en amparo, causa perjuicio a una persona física o moral, esto es, cuando lesiona, directamente, sus intereses jurídicos, en su persona o en su patrimonio, es decir, para la procedencia de la acción constitucional de amparo se requiere, como presupuesto necesario, que se acredite la afectación por el acto reclamado, de los derechos que se invocan conculcados.

Al respecto la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo, establece que el juicio de amparo es improcedente “**contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso**”, no puede referirse, a otra cosa, sino a la titularidad que al quejoso corresponde, en relación con los derechos conculcados.

Por lo tanto, “la parte agraviada, es decir el promovente de la acción constitucional, debe ser precisamente la persona a quien directamente se cause la molestia, consistente en la privación de algún derecho, posesión o propiedad, porque el interés jurídico para promover el amparo, debe necesariamente implicar que los agravios esgrimidos se refieran a la titularidad que al quejoso corresponde en relación con los derechos o posesiones conculcados”⁹⁶

TIPOS DE QUEJOSOS O AGRAVIADOS.

Cualquier gobernado puede integrar el elemento personal de quejoso, según lo establece el Dr Ignacio Burgoa Orihuela, ahora bien, la idea de gobernado

⁹⁶ GÓNGORA PIMENTEL, GENARO. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, Octava Edición, México 2001, página 346.

equivale a la del sujeto cuya esfera puede ser afectada, total o parcialmente, por un acto de autoridad.

En este orden de ideas, como gobernados pueden ostentarse tanto personas físicas, personas morales privadas, personas morales oficiales (siempre que actúen como personas morales de derecho privado), ofendidos y víctimas del delito, extranjeros (tanto personas físicas como morales).

Antes de entrar al estudio de cada uno de los gobernados que pueden promover el juicio de amparo, es necesario indicar que el origen etimológico de “persona” vocablo que viene de *persona-ae*, que era aquella máscara (*personare*, es decir, para hacerse oír) que llevaban los actores en la Antigüedad y que ocultaba su rostro al tiempo que hacía sonar su voz. Esto es, una ficción que se sobrepone al ser que la porta. Ello es así porque no todos los seres humanos, especialmente en otros tiempos, podían ser considerados personas.

Ahora bien, respecto a las personas físicas, el Título Primero del Libro Primero del Código Civil Federal, establece en el artículo 22 que ***“La capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte; pero desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el presente Código.”***⁹⁷

Del numeral antes transcrito, podemos decir que las personas físicas son los individuos cuya capacidad jurídica se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte.

La capacidad jurídica es la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones; de ejercitar los primeros y contraer los segundos en forma personal y

⁹⁷ Código Civil Federal.

comparecer a juicio por propio derecho, se puede clasificar en "capacidad de goce" y "capacidad de ejercicio"; la primera constituye: 'la capacidad de ser titular de derechos y obligaciones'; en tanto que la segunda se compone por 'la capacidad de ejercitar los derechos y, contraer obligaciones en forma personal y comparecer a juicio por propio derecho; la capacidad de ejercicio es la que se adquiere a la mayoría de edad, y de conformidad con el artículo 646 del Código Civil Federal la mayor edad comienza a los dieciocho años cumplidos.

Por otra parte, el artículo 8° de la Ley de Amparo establece literalmente lo siguiente:

“Artículo 8o.- Las personas morales privadas podrán pedir amparo por medio de sus legítimos representantes.”⁹⁸

Del precepto anteriormente transcrito, se desprende que también pueden ser parte agraviada las personas morales privadas, quienes podrán interponer el juicio de amparo a través de sus legítimos representantes.

El Título Segundo del Libro Primero del Código Civil Federal, nos indica quiénes son considerados como personas morales, al establece en el artículo 25 literalmente lo siguiente:

“Artículo 25.- Son personas morales:

- I. La Nación, los Estados y los Municipios;
- II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;
- III. Las sociedades civiles o mercantiles;
- IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;
- V. Las sociedades cooperativas y mutualistas;

⁹⁸ AVENDAÑO LÓPEZ, RAÚL EDUARDO, Op cit., página 53.

VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley.

VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736.”⁹⁹

Por lo tanto, las personas morales privadas, enumeradas en las fracciones del dispositivo legal invocado, podrán interponer el juicio de amparo a través de sus legítimos representantes,

Ahora bien, las personas morales oficiales, son aquellos órganos centralizados o descentralizados del poder estatal que pueden actuar como quejosos en el amparo, en atención a que así lo permite la Ley de Amparo en el artículo 9, al disponer lo siguiente:

“Artículo 9o.- 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.”¹⁰⁰

Como ya se ha mencionado, el artículo 25 del Código Civil Federal, establece en sus fracciones II y III que son personas morales, la Nación, los Estados y los Municipios, y las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la Ley; ahora bien, las personas morales oficiales pueden ocurrir en defensa de sus intereses patrimoniales, en los términos del artículo 9o. de la Ley de Amparo, cuando se cumplen dos condiciones; la primera, que ocurra desprovista de imperio, es decir, como un simple particular, ya que se excluye el acceso al juicio constitucional a estas personas morales oficiales, cuando pretendan defender sus actos que emitió en su carácter de persona moral de

⁹⁹ Código Civil Federal.

¹⁰⁰ AVENDAÑO LÓPEZ, RAÚL EDUARDO, Op cit., página 53.

derecho público, pues esos actos son emitidos de manera unilateral e imperativa, y la segunda, que ocurran en defensa de bienes del dominio privado, porque son ese tipo de bienes los que se pueden defender mediante el juicio de garantías, y no aquellos del dominio público, para cuya defensa la ley ha creado otros medios de impugnación; así lo ha sostenido nuestro máximo Tribunal al emitir los siguientes criterios:

“PERSONAS MORALES OFICIALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY DE AMPARO. IMPROCEDENCIA DEL JUICIO, CUANDO OCURREN EN DEFENSA DE BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO. Si bien, por regla general, es procedente el juicio de amparo cuando se afecten los intereses patrimoniales de las personas morales oficiales, lo cierto es que esa hipótesis no se surte cuando se trata de bienes del dominio público. El artículo 9o. de la Ley de Amparo señala que las personas morales oficiales sólo pueden ocurrir al amparo en defensa de sus intereses patrimoniales. Si se le diera una interpretación literal a ese precepto resultaría ocioso, pues si el patrimonio es la suma de derechos y obligaciones de una persona (moral o física), entonces en cualquier caso podrían acudir las personas morales oficiales (llámese órganos de gobierno) al juicio de garantías, esto es, sin restricción alguna. Pero esa interpretación no es correcta, ya que al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde la Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación (y desde luego recogiendo teorías antecedentes de ésta) sostuvo que el Estado podía actuar con un doble carácter; y que, como autoridad, no podía ocurrir al juicio de amparo, lo que es evidente si se toma en consideración que el referido juicio tutela garantías individuales. Partiendo de lo anterior, puede concluirse que las personas morales oficiales pueden ocurrir en defensa de sus intereses patrimoniales, en los términos del artículo 9o. de la Ley de Amparo, cuando se cumplen dos condiciones; la primera, que ocurra desprovista de imperio, es decir, como un simple particular; y la segunda, que ocurran en defensa de bienes del dominio privado, porque son ese tipo de bienes los que se pueden defender mediante el juicio de garantías, y no aquellos del dominio público, para cuya defensa la ley ha creado otros medios de impugnación. La doctrina ha distinguido entre lo que son bienes del dominio público y bienes del dominio privado, de tal manera que sólo la defensa de los bienes del dominio privado puede llevarse a cabo válidamente mediante el juicio de garantías, y no así

los del dominio público. Así por ejemplo, cuando se afectan las participaciones de un Estado en ingresos federales, se trata de una afectación a los bienes del dominio público. Los bienes del dominio público son, entre otros, los destinados a sufragar el gasto público y satisfacer las necesidades públicas y forman parte del patrimonio, tanto como por su origen como por su destino. Por tanto, si la quejosa acude al juicio de amparo en defensa de sus bienes públicos, no es procedente el juicio de garantías. Conforme a lo dicho debe tenerse que en términos del artículo 9o. de la Ley de Amparo, las personas morales oficiales pueden acudir al juicio de garantías en defensa de su patrimonio privado; sin embargo, cuando ocurre en defensa de sus bienes de dominio público o de las facultades de autoridad con las que se hayan investidas, el juicio de garantías no es procedente, sino otros medios de impugnación que la ley haya instituido a su favor.”¹⁰¹

“PERSONAS MORALES OFICIALES. PUEDEN OCURRIR EN DEMANDA DE AMPARO CUANDO ACTÚAN COMO PERSONAS DE DERECHO PRIVADO, PERO NO CUANDO PRETENDEN DEFENDER ACTOS QUE EMITIERON EN SU CARÁCTER DE PERSONAS MORALES DE DERECHO PÚBLICO. Es de explorado derecho que el juicio constitucional tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad pública que violen las garantías individuales; y que éstas, como derechos subjetivos públicos, sólo se otorgan a las personas físicas o morales y no a las autoridades; y aún cuando el artículo 9º de la Ley de Amparo establece que las personas morales oficiales pueden ocurrir en demanda de amparo, es claro que se refiere a los intereses jurídicos del Estado cuando actúa como persona de derecho privado, pero se excluye el acceso al juicio constitucional a éste cuando pretende defender sus actos que emitió en su carácter de persona moral de derecho público, porque entonces ese es acto de autoridad, en tanto que se produce de manera unilateral e imperativa.”¹⁰²

¹⁰¹ Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV Marzo 2007, Página: 1742, Tesis I.12o.A.53 A, Registro No. 172961.

¹⁰² Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX Enero 1999, Página: 729, Tesis XX.1o.J/57, Registro No. 194871.

Respecto a los ofendidos y víctimas de delitos, es necesario señalar lo establecido en el artículo 10 de la Ley de Amparo que a la letra dice:

“Artículo 10.- La víctima y el ofendido, titulares del derecho de exigir la reparación del daño o la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, podrán promover amparo:

- I.- Contra actos que emanen del incidente de reparación o de responsabilidad civil;
- II.- Contra los actos surgidos dentro del procedimiento penal y relacionados inmediata y directamente con el aseguramiento del objeto del delito y de los bienes que estén afectos a la reparación o a la responsabilidad civil; y,
- III.- Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional.”¹⁰³

Del numeral anteriormente transcrito, se puede apreciar que la víctima y el ofendido de un delito, únicamente pueden promover el juicio constitucional cuando se ubiquen en alguna de las hipótesis normativas que prevé dicho artículo, es decir, es limitativo el derecho de iniciar el juicio de garantías para los ofendidos o las víctimas del delito.

Finalmente, también pueden promover un juicio de amparo **“los extranjeros”**, y tienen ese carácter, los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 de la Carta Magna, esto es, aquellos que no sean mexicanos, ya sea por nacimiento o por naturalización y de conformidad con lo dispuesto por el numeral 33 del ordenamiento legal en cita, “tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución”, en este sentido, si una ley o acto de autoridad vulnera esas garantías, tiene la acción para poder promover el juicio de amparo correspondiente.

¹⁰³ AVENDAÑO LÓPEZ, RAÚL EDUARDO, Op cit., página 54.

Lo anterior se robustece con el contenido del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice:

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.”¹⁰⁴

Bajo este contexto, cabe señalar que, el juicio constitucional tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad pública que violen las garantías individuales; y que éstas, como derechos subjetivos públicos, sólo se otorgan a las personas físicas o morales, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, antes transcrito “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución”, por tal motivo, toda persona “física o moral, nacional o extranjera”, que habite en el territorio nacional, podrá promover el juicio de amparo, cuando con motivo de una ley o acto de autoridad se transgreda esos derechos subjetivos que consagra nuestra Ley Suprema.

2.3.2 AUTORIDADES RESPONSABLES.

Como ya habíamos mencionado, el artículo 5° de la Ley de amparo, indica quiénes son parte en el juicio de amparo, mencionando en la fracción II a “La autoridad o autoridades responsables”; y el mismo ordenamiento legal en cita, establece en el numeral 11 que “es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto de autoridad reclamado”.

¹⁰⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto hay que mencionar que “autoridad es aquél órgano estatal, de facto o de iure, investido con facultades o poderes de decisión o ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa”.¹⁰⁵

Del tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido el siguiente criterio:

“AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO. Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300 aparece publicado en la página 519 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917 - 1988, Segunda Parte, que es del tenor siguiente: “AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El término autoridades para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.”, cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del Estado mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de Derecho pasamos a un Estado social de Derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, **pues estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados**, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que **por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad.** Por ello, este tribunal pleno

¹⁰⁵ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Po. Cit., página 338.

considera que el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades”.¹⁰⁶

Por la intervención que tienen las autoridades en el acto reclamado, debe considerarse la existencia de dos situaciones jurídicas: por una parte, el origen, la procedencia de dicho acto y, por otra parte, la ejecución del mismo. Es por ello que la Ley de Amparo contempla los conceptos de “autoridad ordenadora” y “autoridad ejecutoria”, esto es, la autoridad que emite el acto reclamado y la autoridad que lo ejecuta o trata de ejecutar; de la misma forma la Suprema Corte de Justicia de la unión lo ha establecido así, al emitir el siguiente criterio:

“AUTORIDADES RESPONSABLES DEL ACTO OBJETO DE AMPARO. Lo son, no solamente la autoridad superior que ordena el acto, sino también las subalternas que lo ejecuten o traten de ejecutarlo, y contra cualquiera de ellas procede el amparo”¹⁰⁷

Resulta necesario mencionar que la Sentencia que concede el amparo, surge la obligación de la autoridad responsable de restituir al quejoso en el pleno goce de la garantía individual violada, anulando el acto declarado inconstitucional y para el caso de que el acto reclamado sea de carácter negativo, el efecto de la sentencia de amparo es el de obligar a la autoridad responsable a respetar la garantía individual de que se trate y a cumplir lo que la misma exija, así lo dispone el artículo 80 de la Ley de Amparo.

¹⁰⁶ Novena Época, Instancia Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Febrero de 1997, Tesis: P. XXVII/97, página 118.

¹⁰⁷ Quinta Época, Instancia Pleno, Visible en el Apéndice de 1995, Tomo VI, Tesis 107, página 69

En este sentido, el juicio de garantías se endereza precisamente contra la autoridad responsable, a quien se atribuye haber realizado un acto contrario a la Constitución y la intervención de la autoridad responsable, en dicho juicio, es con el fin de que defienda su propio acto y la constitucionalidad del mismo

De acuerdo con el tratadista Carlos Arellano García, existen diversas clases de autoridades responsables, mencionando las siguientes:

A) Federales, locales o municipales.

Las autoridades Federales son aquéllas que integran, centralizada o descentralizadamente, el sistema federal, en alguno de los tres poderes de la unión (ejecutivo, legislativo y judicial).

Son autoridades locales, las que pertenecen al sistema de organización interno de alguna entidad federativa.

Las autoridades municipales son aquellas que pertenecen al sistema de organización interno de alguna entidad municipal.

B) Autoridades Unitarias o Colegiadas. Las unitarias son quienes tienen un solo funcionario que encarna al órgano estatal, y las autoridades colegiadas, son aquellas que se encuentran compuestas por varios funcionarios que actúan conjuntamente.

C) Autoridades de hecho y de derecho. Las primeras son aquellas que están investidas de poder estatal con base en la Constitución o en la Ley; y las segundas son aquellas que, carentes de investidura constitucional o legal, forman parte del aparato estatal, bien federal, local o municipal y realizan presuntamente una conducta que se ha impugnado en el amparo.

D) Ordenadoras y ejecutoras. Las autoridades ordenadoras son aquellas que dictan la ley u ordenan un acto reclamado en el amparo; las autoridades ejecutoras son quienes llevan a cabo el mandato legal, o la orden de la autoridad ordenadora.

C) Centralizada o Descentralizada. Las autoridades centralizadas son aquellas que pertenecen a un órgano administrativo que depende directamente del Poder Ejecutivo, es decir, son aquellos entes del poder ejecutivo que se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública, a quien le pertenece directamente los poderes de nombramiento, de mando, de sanción, de solución de controversias competenciales, de vigilancia, etcétera. La centralización implica concentrar el poder y ejercerlo por medio de la llamada relación jerárquica.

La organización descentralizada del poder público, es una forma de organización de entes que pertenece al poder ejecutivo, y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas, tiene potestad imponible sobre los gobernados, sin requerir el apoyo indispensable de un órgano centralizado, es decir, que puede actuar de propia autoridad, y contra sus actos procede el amparo.

La impugnabilidad de los actos de autoridades responsables centralizadas o descentralizadas, a través del juicio de amparo, depende de que ese órgano estatal centralizado o descentralizado, actúe con potestad, con imperio y soberanía.

2.3.3 TERCERO PERJUDICADO.

La palabra “tercero”, gramaticalmente alude al número ordinal que marca el lugar que ocupa alguien. En derecho procesal, el vocablo tercero, suele ser utilizado para designar al sujeto que pretende deducir derechos en un juicio en el que no es actor ni demandado.

En materia de amparo, viéndolo gramaticalmente podría designarse tercero a un sujeto que interviene en el juicio, sin tener el carácter de actor o demandado, toda vez que el tercero perjudicado es parte en el juicio de amparo, por así disponerlo en la fracción II del artículo 5°, de la Ley de Amparo, mismo que indica quiénes pueden intervenir con dicho carácter.

“El tercero perjudicado es el sujeto que tiene interés en la subsistencia del acto reclamado, interés que se revela en que no se conceda al quejoso la protección federal o en que se sobresea el juicio de amparo respectivo”¹⁰⁸, entendiéndolo como interés jurídico, cualquier derecho subjetivo que derive de los actos de autoridad que se combatan o que estos hayan reconocido, declarado o constituido.

En este sentido, la denominación tercero perjudicado no se debe desorientar en cuanto a que éste es parte en el juicio de amparo, ya que al tercer perjudicado, la Ley de Amparo, le permite deducir todos los derechos que corresponden a una parte como son: argumentar hechos contradictorios a los expuestos por el quejoso, pretender el sobreseimiento del amparo, ofrecer pruebas, alegar, interponer recursos, promover incidentes, etcétera, es decir, el tercero perjudicado no solo tiene la denominación legal de parte, sino que en realidad es tal.

¹⁰⁸ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Op Cit. página 343.

Al respecto algunos autores como Victor A. Carranca Bourguet, manifiestan que la denominación de tercero perjudicado no es del todo acertada, pues en términos generales podrá decirse que tercero perjudicado es el tercero interesado en la subsistencia del acto reclamado por serle benéfico a sus intereses. Es el *tercer beneficiado* por el acto reclamado cuya anulación pretende a través del juicio de amparo, por tanto, sólo se verá afectado o perjudicado en caso de que prospere la pretensión del quejoso y se le conceda la protección en el amparo.

El tratadista Carlos Arellano García nos dice que: “tercero perjudicado es la persona física o moral a quien, en su carácter de parte, la ley o la jurisprudencia, le permiten contradecir las pretensiones del quejoso en el juicio de amparo”.¹⁰⁹

Como ya se ha manifestado con antelación la fracción III del artículo 5° de la Ley de amparo, señala los supuestos en que una persona (física o moral) tendrá el carácter de tercero perjudicado en un juicio de amparo, siendo estos supuestos los siguientes:

“**Artículo 5.-** Son partes en el juicio de amparo:

...

III.- El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter:

a).- La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento;

b).- El ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstas afecten dicha reparación o responsabilidad;

¹⁰⁹ ARELLANO GARCÍA, CARLOS. *Op. Cit.*, página 489.

c).- La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.”¹¹⁰

En el inciso a), se contemplan dos hipótesis para saber quién tiene el carácter de tercero perjudicado en el juicio de garantías; en la primera se señala que tendrá el carácter de tercero perjudicado la contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento.

Esto es, si el acto reclamado en el juicio de amparo tiene su origen en un juicio o controversia que no sea del orden penal, es decir, en los juicios civiles, mercantiles, familiares, laborales, administrativos, agrarios, fiscales, etcétera, tendrá el carácter de tercero perjudicado la contraparte del quejoso.

La segunda hipótesis que prevé el inciso a), de la fracción III del artículo 5 de la Ley de Amparo, se refiere a que tendrá el carácter de tercero perjudicado cualquiera de las partes en un juicio, cuando el amparo es promovido por persona extraña al procedimiento. En este caso habrá dos o más terceros perjudicados, pues, tanto el actor o actores, como el demandado o demandados, o ambos, tendrán el carácter de terceros perjudicados.

En el inciso b) de la fracción III del artículo 5 de la Ley de Amparo, se establece que será tercero perjudicado el ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso en los juicios de amparo

¹¹⁰ AVENDAÑO LÓPEZ, RAÚL EDUARDO, Op cit., página 45.

promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstos afecten dicha reparación o responsabilidad.

En dicha hipótesis, tienen carácter de terceros perjudicados dos diversos tipos de sujetos: el ofendido y la persona o personas que, conforme a la Ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito.

Al respecto cabe señalar que “el ofendido” es el sujeto que ha resentido personalmente las consecuencias del acto u omisión que sancionan las leyes penales.

En este sentido, la intervención del tercero perjudicado está restringida sólo para aquellos amparos que se promuevan contra actos judiciales del orden penal, por lo que si el amparo se ha promovido contra actos de una autoridad no judicial como pudiera ser el Ministerio Público en un asunto del orden penal, no habrá tercero perjudicado.

De igual manera, si el amparo es promovido contra actos judiciales del orden penal, y el acto reclamado no afecta la reparación del daño o la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, no tendrá el carácter de tercero perjudicado el ofendido o la persona que tenga derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito.

Por último, el inciso c) de la fracción III, del artículo 5° de la Ley de Amparo, nos indica que, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo, tendrá el carácter de tercero perjudicado, la persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide el amparo, o que sin haberlo gestionado, tenga interés directo en la subsistencia del acto reclamado, debiendo acreditar con el documento correspondiente que

el tercero perjudicado gestionó a su favor el acto contra el que se pide el amparo.

Finalmente, cabe mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al referirse a la figura del tercero perjudicado, ha interpretado la disposición en términos razonablemente amplio, al establecer el siguiente criterio: “Tercero perjudicado. Su calidad no depende del señalamiento del quejoso ni del reconocimiento del Juez de Distrito, sino de que se actualice alguna de las hipótesis establecidas en el artículo 5o., fracción III, de la Ley de Amparo.”

2.3.4 MINISTERIO PÚBLICO.

El fundamento legal de considerar parte al Ministerio Público, lo encontramos en la fracción IV, del artículo 5° de la Ley de Amparo, que establece literalmente lo siguiente:

“**Artículo 5o.-** Son partes en el juicio de amparo:

...

IV.- El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta Ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma Ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materias civil y mercantil, en que sólo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal no podrá interponer los recursos que esta ley señala.”¹¹¹

La institución del Ministerio Público, basa su actividad en lo judicial, incluso en ocasiones realiza actividades administrativas. La legislación ordinaria, la jurisprudencia y la práctica han venido otorgando al Ministerio Público facultades que exceden por mucho de su función constitucional.

¹¹¹ Ibidem.

Algunas atribuciones del Ministerio Público son en esencia:

- Vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas.
- Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia y también intervenir en los actos que sobre esta materia prevenga la legislación acerca de planeación del desarrollo.
- Representar a la Federación en todos los negocios que ésta sea parte e intervenir en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado la Federación o entre los Poderes de un mismo Estado y en los casos de los diplomáticos y cónsules generales.
- Prestar Consejo Jurídico al Gobierno Federal.
- Perseguir los delitos.
- Representar al Gobierno Federal, previo acuerdo con el Presidente de la República en actos en que deba intervenir la Federación ante los Estados de la República, cuando se trate de asuntos relacionados con la procuración e impartición de Justicia.
- Dar cumplimiento a las leyes, tratados y acuerdos de alcance internacional en que se prevea la intervención del Gobierno Federal, en asuntos concernientes a las atribuciones de la Institución y con la intervención que en su caso corresponda a otras dependencias.

Por último, se considera como una Institución Federal, por estar prevista en la Constitución de 1917, estando obligados todos los Estados de la Federación a establecer dicha Institución.

Como parte de un juicio de amparo, el Ministerio Público, tiene la facultad procesal de ejercitar todos los actos e interponer todos los recursos que la Ley concede, el interés que tiene el Ministerio Público Federal en el juicio de

amparo, evidentemente no es el mismo que pueda abrigar la autoridad responsable al defender la constitucionalidad del acto reclamado. Sencillamente tiene un interés propio, *sui generis*, que es velar por la observancia del orden constitucional y legal, en los casos de procedencia del juicio de amparo.

Los agentes del Ministerio Público están adscritos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, así como a los Juzgados de Distrito, en materia de amparo, formularán pedimento en los asuntos de que conozcan y estudiarán las tesis que se sustente, informando al Procurador de las contradicciones que observen y cumplirán con las demás obligaciones que señalen las Leyes.

En todo juicio de amparo se a de emplazar al Ministerio Público y éste decidirá discrecionalmente sobre su intervención o abstención en dicho juicio, siendo su criterio la existencia de un interés general y en este caso tendrá toda la injerencia y derechos que corresponden a las partes.

En síntesis, podemos decir que el Ministerio Público es una Institución encargada de velar por los intereses de una colectividad, pudiendo abstenerse de intervenir en algún juicio, si a su parecer no afecta dicho interés público, de igual forma, intervenga o no como parte, tiene la obligación de cuidar el cumplimiento de la sentencia que conceda la protección constitucional, de acuerdo con lo establecido por el artículo 113 de la Ley de Amparo.

En este sentido, el Ministerio Público analizará si en el juicio de amparo existe un interés público o general, que pueda afectar a un conglomerado de sujetos de manera trascendente, y si resulta así, tendrá toda la injerencia de parte en el proceso.

2.4 ACTO RECLAMADO

Para efectos del juicio de amparo, el concepto de acto reclamado va muy ligado al de autoridad, pues a través de este medio procedimental es como se impugnan los actos de las autoridades cuando afectan la esfera jurídica del gobernado.

La procedencia del juicio de amparo se encuentra condicionada a la existencia de un acto (lato sensu) que debe provenir de la autoridad, esto es, producto de una decisión o ejecución por parte del órgano que realiza las atribuciones del Estado y que a través de la realización de dicho acto afecta la esfera jurídica del gobernado.

El artículo 103 Constitucional, en sus tres fracciones, hace referencia al acto que, genéricamente, es susceptible de impugnación a través del juicio de amparo. Este medio de control constitucional, según la norma invocada procede contra Leyes o actos que violen las garantías individuales; o contra leyes o actos de las autoridades federales que invadan o restrinjan la soberanía de los Estados o del Distrito Federal, que invadan las atribuciones de la autoridad Federal. Esto es, en cualquiera de los tres supuestos que prevé la norma Constitucional, debe ser una Ley o un acto de las autoridades, el que se impugne, por el gobernado, a través del juicio de amparo, sea porque viole las garantías individuales del quejoso, o bien, porque en su perjuicio se afecte el sistema competencial establecido entre la Federación, los Estados y el Distrito Federal.

El acto se distingue de un hecho, porque el primero reúne las características de voluntariedad e intencionalidad, esto es, un acto es un hecho voluntario e intencional que tiende a la consecución de un fin determinado cualquiera.

Este concepto genérico de acto, vinculado al de autoridad, es el que cobra importancia para efectos del juicio de amparo, pues el acto que puede dar motivo al juicio de garantías es siempre un acto de autoridad, esto es, un hecho voluntario e intencional de alguno de los órganos que realizan las propias funciones del Estado.

El juicio de amparo, como medio de control de constitucionalidad y de legalidad, no procede, en contra de actos de particulares, aún cuando éstos puedan afectar las garantías individuales de alguna persona o corporación. Por lo tanto, “el acto reclamado debe atribuirse siempre a una autoridad.”¹¹²

Para que un acto, esto es un hecho voluntario e intencional que tiende a la consecución de un fin determinado, sea considerado acto de autoridad, es necesario, primero que proceda de un órgano que se considere autoridad, es decir, es necesario que quien emite el acto o lo trata de ejecutar, sea un órgano del Estado o que realice una función propia de éste frente al gobernado.

Se deduce entonces que, el acto de autoridad sólo puede ser producto de las relaciones de suprasubordinación y de coordinación. Asimismo, el acto típicamente autoritario es el que reúne las características de unilateralidad, imperatividad y coercitividad. Es un hecho voluntario de la autoridad, en cuya creación no participa la voluntad del particular, al que le es impuesto incluso coactivamente, pues la voluntad particular queda supeditada a la voluntad del Estado.

En el concepto de acto, quedan incluidos tanto los actos del Poder Legislativo o Ejecutivo que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas abstractas,

¹¹² CARRANCA BOURGET VICTOR A. Teoría del Amparo y su aplicación en materia Penal, Editorial Porrúa, México 1999, página 232.

como los actos concretos de las autoridades judiciales y administrativas que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas concretas.

El tratadista Arellano García dice que "el acto reclamado es la conducta imperativa, positiva u omisiva, de una autoridad estatal nacional, federal, local o municipal, presuntamente violatoria de garantías individuales o de la distribución competencial establecida entre Federación y Estados de la República, a la que se opone el quejoso"¹¹³

Se dice que el acto reclamado es una conducta imperativa porque la autoridad unilateral y obligatoriamente la impone al gobernado, con la amenaza de obligar al cumplimiento forzado en caso de incumplimiento al deber impuesto.

De igual manera, el acto reclamado puede ser una conducta positiva u omisiva, porque el Estado no solo puede afectar la esfera jurídica del gobernado con una conducta activa, en la que hay un "hacer", sino que también se puede vulnerar por una conducta omisiva, de abstención, es decir, es un "no hacer", cuando el Estado no actúa cuando debe hacerlo.

Resulta necesario destacar que el juicio de amparo sólo procede contra los actos de autoridades que forman parte de la estructura u organización del Poder Público del Estado Mexicano, puesto que no procede contra actos de autoridades de otros países, toda vez que las autoridades judiciales que integran el Poder Judicial de la Federación, sólo ejercen su jurisdicción respecto de autoridades que tienen imperio en el territorio nacional, lo que sí puede suceder es que en virtud de la cooperación judicial, una resolución extranjera pudiera ejecutarse en territorio nacional.

¹¹³ ARELLANO GARCÍA, CARLOS. *Op. Cit.* página 548.

La autoridad que emita el acto reclamado a través del juicio de amparo, puede ser Federal, Estatal o Municipal, toda vez que así es la organización jurídico Constitucional en nuestro país, las cuales actúan o deben hacerlo dentro de sus límites competenciales.

En la doctrina, existen tantas clasificaciones de actos de autoridad como puntos de vista adoptados, y para efectos del presente trabajo tomaremos la clasificación que nos Carrancá Bourget de los actos reclamados:¹¹⁴

a) Criterio Constitucional. Este se puede desprender del referido artículo 103 Constitucional, que dispone lo siguiente:

“**Artículo 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.”¹¹⁵

Este precepto Constitucional establece una clara distinción entre Leyes o actos de la autoridad que afectan los derechos o garantías individuales del gobernado, respecto de aquellos que invaden o restringen la soberanía de los Estados, la esfera de competencia del Distrito Federal o que implican una invasión a las atribuciones de la autoridad Federal. Tal distinción entre las diferentes fracciones, es necesaria en atención a que, la tramitación del juicio

¹¹⁴ CARRANCÁ BOURGET. *Op. Cit.*, página 233.

¹¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

de amparo obedece a reglas de distinta naturaleza según se trate de actos que violen garantías individuales, o de actos que impliquen invasión de atribuciones entre la Federación, Estados y Distrito Federal.

b) Actos de autoridades Federales y Estatales. Se puede distinguir los actos den razón de la naturaleza de la autoridad responsable. Al referirse a autoridades Federales y Estatales, se comprenden los tres poderes u órganos que en ellos se encuentran, sin embargo, tal distinción no resulta de suma trascendencia.

c) De acuerdo con la función de la autoridad. Atendiendo ya a la función propia de cada autoridad, éstas pueden ser legislativas, administrativas o judiciales. En los primeros quedan comprendidas las Leyes que violen garantías individuales, que invadan o restrinjan la soberanía de los Estados o que invadan atribuciones de la autoridad Federal, abarcando cualquier disposición de carácter general, abstracta e impersonal, que creen, modifiquen o extingan situaciones jurídicas abstractas, sin importar jerarquía.

Respecto de los actos emitidos por autoridades con funciones administrativas, quedan incluidos todos aquellos que realiza la administración pública (Federal o local o del Distrito Federal) y finalmente, en los últimos, quedan comprendidos todos aquellos que emitan las autoridades con funciones jurisdiccionales.

Por otra parte, existen diversos tipos de actos, de acuerdo al criterio de cada autor, pero los que más destacan son los siguientes:

a) Actos futuros. Una condición necesaria para la procedencia del juicio de amparo es la existencia del acto reclamado. “La acción de amparo necesita de la existencia de un agravio personal y directo emanado de la violación

constitucional respectiva, por lo que el acto reclamado no puede consistir en un acto futuro, entendiéndose por tal el que todavía no existe.”¹¹⁶

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al referirse a los actos futuros y lo que debe entenderse por ellos, ha establecido una distinción entre los actos inminentes y los actos probables; éstos últimos son los que propiamente se denominan futuros, estableciendo el siguiente criterio:

“ACTOS INMINENTES, CONCEPTO DE. El hecho de que el quejoso afirme que va a violar posibles resoluciones de una autoridad, no puede constituir motivo suficiente para otorgar el carácter de actos inminentes a los también posibles medios de apremio que vaya a autorizar la misma autoridad para que se observen sus resoluciones, porque, como ya ha expresado esta Suprema Corte de Justicia, se entiende por acto inminente aquél cuya existencia es indudable y sólo falta que se cumplan determinadas formalidades para que se ejecute, formalidades que corresponde satisfacer a las autoridades.”¹¹⁷

Se desprende entonces, que un acto inminente es cuando existe y solo es cuestión de tiempo el que llegue a ejecutarse, en cambio, los actos futuros son aquellos que no tienen existencia, pues dependen de una condición futura que se puede producir o no, es decir, pueden existir en lo futuro, pero también podrían no producirse. Contra estos últimos, los actos futuros o probables, el juicio de amparo es improcedente.

Como se ha mencionado, la Suprema Corte de Justicia ha establecido una clara distinción para la procedencia del juicio de amparo cuando se trata de actos inminentes, pues para que exista la inminencia en la ejecución de un acto, es necesaria la existencia previa del acto concreto cuya ejecución

¹¹⁶ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. *Op Cit.* página 209.

¹¹⁷ Séptima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación 9 Primera Parte, Página: 13, Registro No.233867.

pretende realizarse, esto es, la existencia del acto que es la condición previa de la ejecución.

Por lo tanto, es válido afirmar que los actos futuros inminentes como tales no existen, pues requieren de la existencia previa de un acto cuya ejecución se pretende, aún cuando para efectos del amparo la ejecución inminente del diverso acto pueda tener trascendencia.

b) Actos positivos y negativos. Los actos positivos son aquellos en los que la autoridad impone al gobernado determinadas obligaciones o prohibiciones en sus diferentes bienes jurídicos, en su persona o en su conducta, que en opinión del quejoso vulneran sus garantías individuales o sus derechos a la distribución competencia adecuada entre las autoridades Federales, Estatales y del Distrito Federal.

Es importante mencionar que, con relación a estos actos, sí procede la suspensión del acto reclamado, para el efecto de mantener las cosas en el estado que se encuentran y no se produzcan nuevas consecuencias jurídicas, esto es, de acuerdo con el numeral 80 de la Ley de Amparo, cuando sean actos positivos, el efecto de la sentencia será restituir al quejoso en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

Los actos negativos, son aquellos en los que la autoridad rehusa a hacer algo, esto es, el particular requiere una actuación de la autoridad pero ésta no despliega dicha actuación en beneficio del gobernado. También se han considerado actos negativos “aquellos en los que la autoridad responsable no resuelve en contra de lo que corresponde presuntivamente al quejoso, sino que la autoridad se abstiene de resolver, adoptar una conducta de omisión, de

abstención pero, el resultado es que la autoridad no respeta, presuntamente, garantías individuales.”¹¹⁸

Respecto de actos negativos no procede la suspensión, porque concederla equivaldría a obligar a la autoridad a que actúe de determinada manera, como si ya se hubiera concedido el amparo, no olvidando que la suspensión no tiene efectos restitutorios de garantías individuales, es decir, sólo mantiene situaciones ya dadas. No obstante ello, el artículo 80 de la Ley de Amparo establece que, cuando el acto reclamado sea de carácter negativo el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia, ha establecido el siguiente criterio:

“ACTOS NEGATIVOS. RESOLUCIONES QUE NO LO SON. Se entiende que es negativo el acto que se impugna, cuando consiste en una mera omisión o en una simple abstención; pero no es acto negativo, sino que tiene carácter positivo, una resolución expresa, aunque en ella se deniegue lo que solicita el promovente.”¹¹⁹

c) Actos Consumados. Se consideran actos consumados, cuando físicamente es imposible volver las cosas al estado que se encontraban antes de la violación o cuando jurídicamente existe esa imposibilidad en virtud del cambio de situación jurídica, siendo el juicio de amparo improcedente, de conformidad con la fracción IX del artículo 73 de la Ley de Amparo.

¹¹⁸ ARELLANO GARCÍA, CARLOS. Op. Cit. páginas 561 y 562.

¹¹⁹ Sexta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tercera Primera Parte, LXXIII, Página: 9, Registro No. 266528.

Lo anterior, en virtud de que el objeto principal del juicio de amparo es hacer respetar las garantías del gobernado y la Constitución, no así, establecer la existencia de responsabilidades de la autoridad en el ejercicio de su función pública. En razón de ello, es necesario que exista una afectación a la esfera jurídica del gobernado que derive en un acto de autoridad, pues en caso contrario, el juicio de amparo no tendría razón de ser si no fuera posible, por cualquier causa, restituir al gobernado en el pleno goce de sus garantías. Cabe aclarar que pueden existir actos consumados totalmente pero son susceptibles de repararse a través del juicio de amparo, pudiendo lograrse la restitución al quejoso de su garantía individual violada. Esto tiene sustento legal en las fracciones IX y X del artículo 73 de la Ley de Amparo, que establecen literalmente lo siguiente.

“Artículo 73.- El juicio de amparo es improcedente:

...

IX.- Contra actos consumados de un modo irreparable;

X.- Contra actos emanados de un procedimiento judicial, o de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, cuando por virtud de cambio de situación jurídica en el mismo deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el procedimiento respectivo, por no poder decidirse en tal procedimiento sin afectar la nueva situación jurídica.”¹²⁰

Con relación a la procedencia de la suspensión del acto reclamado si tienen el carácter de consumados, la Suprema Corte de Justicia, ha emitido el siguiente criterio:

“ACTOS CONSUMADOS. SUSPENSION IMPROCEDENTE. Es improcedente conceder la suspensión de los actos reclamados si éstos tienen el carácter de

¹²⁰ AVENDAÑO LÓPEZ, RAÚL EDUARDO, Op cit., página 137.

consumados, pues de hacerlo equivaldría a darle efectos restitutorios que son propios de la sentencia definitiva que se pronuncie en el juicio de amparo respectivo.”¹²¹

d) Actos consentidos. Los actos pueden consentirse de forma expresa o tácita y resulta improcedente el juicio de amparo en términos de las fracciones XI y XII del referido numeral 73 de la Ley de Amparo, cuyo tenor literal es el siguiente:

“**Artículo 73.-** El juicio de amparo es improcedente:

...

XI.- Contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento;

XII.- Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los términos que se señalan en los artículos 21, 22 y 218.”¹²²

El Código Civil Federal, establece en su artículo 1803, que el consentimiento será “expreso” *cuando la voluntad se manifiesta verbalmente, por escrito, por medios electrónicos, ópticos o por cualquier otra tecnología, o por signos inequívocos*, y el consentimiento será “tácito” *cuando resulta de hechos o de actos que lo presupongan o que autoricen a presumirlo, excepto en los casos en que por ley o por convenio la voluntad deba manifestarse expresamente.*

Para que opere el consentimiento, es necesario que el acto sea conocido y existente, es decir, el consentimiento debe quedar probado de modo directo y no inferirse con base en presunciones, debe ser posterior al acto mismo.

¹²¹ Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación 60, Diciembre de 1992, Página: 51, Registro No. 217665.

¹²² AVENDAÑO LÓPEZ, RAÚL EDUARDO, Op cit., página 137.

Cabe señalar, que en la citada fracción XII del numeral antes transcrito, establece que son consentidos tácitamente aquellos actos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los términos que señalan los numerales 21, 22 y 218 de la Ley de Amparo, es decir, con el simple transcurso del tiempo, sin que se ejercite la acción de amparo, opera el consentimiento tácito.

Por lo tanto, si el juicio de amparo es improcedente contra actos consentidos, lo es también contra aquéllos actos derivados de otros que fueron consentidos por el quejoso.

Para que se estime que un acto es derivado de otro consentido, es necesario que entre los actos consentidos y los actos que derivan de aquél exista una relación de causalidad, de tal forma que los segundos no puedan realizarse sin los primeros, y que la inconstitucionalidad se haga depender exclusivamente del acto del que derivan. Si los actos derivados se reclaman por vicios propios, el juicio de amparo no es improcedente, a pesar de que constituyan una consecuencia legal y necesaria de los primeros.

e) Actos de tracto sucesivo. Son “aquellos que para su realización se requiere una realización de hechos, entre los cuales media un intervalo o un lapso determinado, es decir, que no se ejecutan de una manera instantánea, o bien, que no se realiza en una sola ocasión.”¹²³

Se diferencia esencialmente de aquellos que en un solo acto, agotan todos sus efectos, en que el acto de tracto sucesivo presenta una pluralidad de hechos en su ejecución, y ésta se logra en etapas sucesivas que se van presentando en un lapso determinado.

¹²³ NORIEGA CANTÚ, ALFONSO. Lecciones de Amparo, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1991, página 169.

Con relación a estos actos, la Suprema Corte de Justicia, ha establecido que procede conceder la suspensión para el efecto de que no se sigan verificando y no queden consumados irreparablemente, es decir, la suspensión afecta sólo a los hechos que se ejecuten o traten de ejecutarse a partir del auto de suspensión, pues los anteriores tienen el carácter de consumados, criterio que se sustenta en las siguientes tesis:

“**ACTOS DE TRACTO SUCESIVO.** Tratándose de hechos continuos, procede conceder la suspensión para el efecto de que éstos no se sigan verificando y no queden irreparablemente consumados los actos que se reclaman.”¹²⁴

“**ACTOS DE TRACTO SUCESIVO.** La suspensión contra ellos, afecta sólo a los hechos que se ejecuten o traten de ejecutarse a partir del auto de suspensión, pues los anteriores tienen el carácter de consumados.”¹²⁵

2.5 CONCEPTOS DE VIOLACIÓN

El concepto de violación está previsto por la fracción V del artículo 116 de la Ley de Amparo, el cual, señala literalmente lo siguiente:

“**Artículo 116.-** La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:

...

V.- Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 1o. de esta ley.”¹²⁶

¹²⁴ Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación VIII, Página: 473, Registro No. 287640.

¹²⁵ Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación VII, Página: 1439, Registro No. 287914.

¹²⁶ AVENDAÑO LÓPEZ, RAÚL EDUARDO, Op cit., página 234.

Del numeral antes transcrito se puede concluir que, “no basta señalar como violados los preceptos constitucionales si no se expresa porqué se violan dichos preceptos. Este requisito debe estimarse como uno de aquellos que son esenciales del juicio de garantías, en virtud de que es el concepto de violación en el que el promovente, mediante hechos, argumentos y razonamientos, establece las violaciones de garantías que le causan los actos reclamados. En consecuencia, la ausencia o falta de tales conceptos hace legalmente imposible que el juez del conocimiento conceda o niegue el amparo que solicita.”¹²⁷

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que “el concepto de violación debe ser la relación razonada que el quejoso ha de establecer entre los actos desplegados por las autoridades responsables y los derechos fundamentales que estime violados, demostrando jurídicamente la contravención de éstos por dichos actos, expresando, en el caso, que la ley impugnada, en los preceptos citados, conculca sus derechos públicos individuales. Por tanto, el concepto de violación debe ser un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor los preceptos constitucionales que se estiman infringidos; la premisa menor, los actos reclamados; y la conclusión la contrariedad entre ambas premisas.”¹²⁸

Como lo señala la propia jurisprudencia, el concepto de violación, debe ser la relación razonada que el quejoso ha de establecer entre los actos desplegados por las autoridades responsables y los derechos fundamentales que estime violados, demostrando jurídicamente la contravención de éstos por dichos actos, expresando en el caso que los preceptos citados en la ley impugnada, conculcan sus derechos públicos individuales.

¹²⁷ ACOSTA ROMERO, MIGUEL y GÓNGORA PIMENTEL, GENARO. Ley de Amparo, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, página 578.

¹²⁸ Octava Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación 75, marzo de 1994, México, Tesis 3ª/J.6/94, Registro N° 206632.

Por lo tanto, se debe considerar que los conceptos de violación constituyen la manifestación razonada que el quejoso debe presentar en contra de los motivos y fundamentos del acto reclamado, estableciendo las contravenciones que a su criterio existen entre los actos desplegados por la autoridad responsable y las garantías constitucionales que se estimen violadas, demostrando jurídicamente la contravención de éstos por dichos actos.

Ahora bien, si las manifestaciones que expresa el quejoso en vía de conceptos de violación constituyen solo afirmaciones generales que difieren del razonamiento lógico de la autoridad responsable, no pueden considerarse como concepto de violación, en razón de que para ser considerado un concepto de violación, debe haber un silogismo, siendo la premisa mayor los preceptos constitucionales que se estiman infringidos, la premisa menor, los actos reclamados y como conclusión la contrariedad entre ambas premisas.

De esta forma, no puede tenerse como la manifestación de un concepto de violación el hecho de reproducir el contenido del artículo constitucional que se considere violado, en virtud de que lo necesario es vertir razonamientos jurídicos, no manifestaciones dogmáticas, verbigracia, si el quejoso señala que el acto reclamado es violatorio de las garantías de audiencia y legalidad, contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales, reproduciendo el contenido de dichos preceptos, sin embargo, no precisa el porqué lo considera así, no exponiendo razonamientos lógico-jurídicos para sustentar su dicho, y acreditar la violación, en consecuencia, no puede considerarse como conceptos de violación la lisa y llana manifestación de ilegalidad que hace el quejoso.

“La garantía individual es un derecho y, como tal, implica una relación jurídica entre una facultad y una obligación. Los sujetos de esta relación jurídica son el individuo titular de esa facultad como sujeto activo, y la autoridad obligada como sujeto pasivo. La autoridad en esta relación jurídica está obligada a un “hacer”,

es decir, a desplegar una conducta positiva, o a un “no hacer”, es decir, a un deber o de abstinencia, a un “dejar de hacer”, en consecuencia, el concepto de violación estará en relación directa con esa obligación que la garantía individual impone a la autoridad como sujeto pasivo.”¹²⁹

En cuanto al juicio de amparo, los juzgadores deben calificar los argumentos que el quejoso expone en el capítulo de conceptos de violación, para otorgarles o no la protección de la justicia federal.

Esto es, los juzgadores de amparo, deben determinar tanto la constitucionalidad como la legalidad del acto reclamado a la luz de los conceptos de violación o de los argumentos que en vía de agravio hacen valer los quejosos o recurrentes, como ya se comentó al abordar el tema de los principios fundamentales del juicio de amparo, en particular el principio de estricto derecho.

En los juicios de amparo, se califican de fundados los conceptos de violación que contienen argumentos que evidencian la inconstitucionalidad o ilegalidad del acto reclamado, y tienen como consecuencia que se otorgue la protección de la justicia federal al quejoso; por otra parte, se califican de infundados los que no evidencian esa inconstitucionalidad o ilegalidad, y tienen el efecto contrario, que el petitionario del amparo no obtenga la protección de la justicia federal.

Otra opción es calificar los conceptos de inoperantes. El *Diccionario de la lengua española* define a la inoperancia como: "falta de eficacia en la consecución de un propósito o fin"; inoperante es: "ineficaz", en este sentido, podemos afirmar que los conceptos de violación inoperantes describen la ineficacia del argumento lógico-jurídico para conseguir el amparo, entonces, es

¹²⁹ ROSALES AGUILAR, RÓMULO. Formulario del juicio de amparo. Editorial Porrúa, Sexta Edición, México, 1990, página 15.

lo mismo que el juzgador estime que un concepto de violación es inoperante o ineficaz, y afirmar que tiene ambas cualidades, resulta reiterativo.

Cuando los argumentos del quejoso van encaminados a combatir las consideraciones de la resolución que reclama, pero sus afirmaciones son inexactas o incorrectas y carecen de sustento jurídico, los conceptos de violación son infundados. Los conceptos de violación infundados y los conceptos de violación inoperantes o ineficaces tienen el mismo efecto, de que se niegue el amparo al quejoso.

2.6 AMPARO CONTRA LEYES

La procedencia constitucional del amparo contra leyes, se encuentra prevista en el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone a la letra:

“Artículo 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.”¹³⁰

La procedencia legal, se encuentra en la fracción I del artículo 114 de la Ley de Amparo, que corrobora la procedencia constitucional del amparo contra leyes al establecer lo siguiente:

¹³⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 114.- El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

I.- Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso;”¹³¹

Este precepto se complementa con los artículos 10, fracción II, inciso a), y 21 fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, numerales que implícitamente indican otros actos en contra de los cuales procede el juicio de amparo, estableciendo en su parte conducente lo siguiente:

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

...

II. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:

a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad de normas generales, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado una ley federal, local, del Distrito Federal, o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;”¹³²

“Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas:

...

II. Del recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:

¹³¹ AVENDAÑO LÓPEZ, RAÚL EDUARDO, Op cit., página 222.

¹³² Ley Orgánica del poder Judicial de la Federación.

a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o si en la sentencia se establece la interpretación directa de un precepto de la misma en estas materias, y...”¹³³

De los numerales antes transcritos, se aprecia que el juicio de amparo contra leyes también procede contra normas legales que emanen del Distrito Federal o reglamentos expedidos por el Jefe de Gobierno.

Expuesto lo anterior, se puede afirmar que el amparo contra leyes procede en contra de una ley federal, local, del Distrito Federal o un tratado internacional, un reglamento federal, expedido por el Presidente de la República en términos del artículo 89, fracción I, de la Ley Suprema del país, o reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, u otros reglamentos, decretos y acuerdos de carácter general.

Como se ha precisado, el juicio de amparo procede en contra de esas normas generales que se han mencionado, sin embargo, no procede en contra de toda norma de orden general, pues de conformidad con lo señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no procede el amparo contra leyes, cuando se impugne algún precepto de la Constitución Federal, criterio que a continuación se transcribe:

“AMPARO CONTRA LEYES. NO COMPRENDE LA IMPUGNACIÓN DE LOS ARTÍCULOS QUE INTEGRAN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (ALCANCES DEL SUPUESTO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 103, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y 1o., FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO).

¹³³ Ibidem.

El juicio de amparo contra leyes no comprende la impugnación de los preceptos que integran la Constitución Federal, pues dicho juicio no es un mecanismo establecido por el Constituyente para cuestionar una norma constitucional, sino sólo las disposiciones legales secundarias que de ella emanan, así como los demás actos realizados por los propios Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, aserto que se corrobora con el contenido de los artículos 107, fracción VIII, de la Constitución Federal, 11 y 114, fracción I, de la Ley de Amparo. Lo anterior porque si bien es cierto que los artículos 103, fracción I, de la Constitución Federal y 1o., fracción I, de la Ley de Amparo, establecen la procedencia del juicio de amparo contra leyes, al disponer que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen garantías individuales, también lo es que debe distinguirse entre las leyes que son resultado de la actuación de las autoridades constituidas dentro del margen de sus facultades constitucionales y aquellas de rango constitucional que provienen del Poder Constituyente o reformador de la Constitución como órgano complejo, integrado por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, las primeras con base en los procedimientos y facultades contenidas en los artículos 71 a 73 de la Carta Magna y las segundas, conforme al procedimiento y las facultades conferidas al Órgano Revisor de la Ley Fundamental, por el artículo 135 de esta última. Esto es, en los citados artículos 103 y 1o., únicamente se consagra la procedencia del juicio de garantías en contra de leyes secundarias, entendidas como aquellas que resultan de la actuación del Congreso de la Unión, de las Legislaturas Locales y de los demás órganos constituidos encargados del ejercicio ordinario de la función legislativa y en contra de actos realizados por los propios Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”¹³⁴

Por regla general, el amparo contra leyes se presenta generalmente ante un Juez de Distrito, esto es como amparo indirecto o bi-instancial, tal y como lo establece la fracción I del artículo 114 de la Ley de la materia, sin embargo, como ya se había mencionado en al tratar el tema del Principio de procedencia del amparo directo contra sentencias definitivas o laudos, es procedente que se impugne la legalidad de una ley, en el juicio de amparo directo, de conformidad

¹³⁴ Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XII, agosto de 2000, Tesis P. CXV/2000, página 101. Registro N° 191359.

con lo dispuesto por los artículos 158, tercer párrafo, 166, fracción IV párrafo segundo, ambos de la Ley de Amparo, que expresan literalmente lo siguiente:

“Artículo 158.

...

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o solución que pongan fin al juicio.”¹³⁵

“Artículo 166.- La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:

...

IV...

Cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la ley, el tratado o el reglamento aplicado, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, el tratado o el reglamento, y la calificación de éste por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia;”¹³⁶

Como se aprecia de los numerales antes transcritos, cuando en un juicio de amparo directo se impugne la constitucionalidad de una ley, tratado internacional o reglamento aplicado en la sentencia definitiva, laudo o resolución que pone fin al juicio, no debe señalar la norma tildada de inconstitucional como acto reclamado, pues esto es materia únicamente del capítulo de conceptos de violación.

En este sentido, si bien es cierto, cuando se pretenda promover un juicio de amparo contra una ley, el tipo de amparo a interponerse es el indirecto o bi-

¹³⁵ AVENDAÑO LÓPEZ, RAÚL EDUARDO, Op cit., página 283.

¹³⁶ Ibidem página 309

instancial, sin embargo, también es posible que en el amparo directo o uni-instancial puedan impugnarse esas normas generales, sin necesidad de que se señalen como actos reclamados.

Cabe precisar que, en el amparo directo, no se limita la impugnación de una ley, tratado internacional o reglamento, ya que puede impugnarse otro tipo de normas generales distintos de los señalados en la fracción IV del artículo 166 de la Ley de Amparo, como pueden ser los decretos o acuerdos de observancia general, esto de conformidad con el siguiente criterio emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo texto es del tenor literal siguiente:

“AMPARO DIRECTO CONTRA LEYES. EN LA DEMANDA RESPECTIVA ES FACTIBLE PLANTEAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE CUALQUIER DISPOSICIÓN DE OBSERVANCIA GENERAL.

El párrafo segundo de la fracción IV del artículo 166 de la Ley de Amparo, adicionado mediante decreto de veintinueve de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, establecía que "Cuando se impugne la sentencia definitiva o laudo por estimarse inconstitucional la ley aplicada, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, y la calificación de ésta por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia."; posteriormente, mediante el diverso decreto de veintiuno de diciembre de mil novecientos ochenta y siete, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de enero de mil novecientos ochenta y ocho, se modificó el referido párrafo, sustituyendo el término "ley" por "la ley, el tratado o el reglamento", en concordancia con la adición de un tercer párrafo al diverso numeral 158, que hace referencia a las cuestiones surgidas dentro del juicio, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, los cuales sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda contra la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio; asimismo, en el artículo 114, fracción I, de la propia ley, el legislador modificó la expresión genérica "contra

leyes" y en su lugar hizo referencia no sólo a leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales, sino incluso a una categoría específica de normas generales, constituida por "otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general". Ahora bien, de la interpretación teleológica de la exposición de motivos de los numerales citados, se advierte que la finalidad de la reforma aludida fue la de asignar a los Tribunales Colegiados de Circuito el control de la constitucionalidad de los reglamentos autónomos y municipales, por lo que es indudable que al referirse el legislador en los citados artículos 166 y 158, párrafo tercero, a "reglamentos", no tuvo en modo alguno la intención de limitar la posibilidad de impugnar disposiciones de observancia general en amparo directo, a diferencia de lo establecido en el artículo 83, fracción V, de dicha ley, sino que se refirió tanto a los reglamentos expedidos por el presidente de la República o los gobernadores de los Estados, como a la categoría de normas que en el citado numeral 114, fracción I, se integra por "otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general", por lo que en la demanda de amparo directo sí puede plantearse la inconstitucionalidad de cualquier disposición de observancia general, no sólo de tratados internacionales, leyes o reglamentos federales o locales. Lo anterior es congruente con el sistema de impugnación de actos de la aludida naturaleza, conforme al cual los gobernados pueden optar por controvertir la constitucionalidad de las disposiciones de observancia general con motivo de su primer acto de aplicación acudiendo desde luego al amparo indirecto, o bien, agotar el recurso o medio de defensa legal que proceda contra ese primer acto y, en contra de la resolución que recaiga a éste, en su caso, promover amparo directo planteando tal cuestión."¹³⁷

Ahora bien, por "Ley", debe entenderse "toda norma jurídica, obligatoria y general dictada por legítimo poder para regular la conducta de los hombres o para establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines."¹³⁸

¹³⁷ Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XV, marzo de 2002, Tesis 2ª . XXVII/2002, página 420. Registro N° 187630.

¹³⁸ PINA VARA, RAFAEL DE. Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, Décimo Tercera Edición, México, 1985, página 335.

Para efectos del juicio de amparo indirecto o bi-instancial, es posible impugnar toda una ley o reglamento, o bien, solo un precepto o preceptos de la ley o reglamento que se estime inconstitucional.

Cuando se impugna todo un ordenamiento en lo general es porque su proceso legislativo ha sido irregular, o porque la autoridad que lo ha expedido es incompetente para ello o quien lo ha refrendado carece de tales facultades.

Si solo se impugnan uno o varios artículos de un ordenamiento jurídico, será porque se estima que éstos, ya sea por su sola entrada en vigor, causan un perjuicio al gobernado, pero no necesariamente habrá que reclamar todo el ordenamiento jurídico en su integridad, si solamente uno o varios preceptos de él, son los que le causan perjuicio, en cuyo caso, resulta por ocioso impugnar en su totalidad la norma general y bastará que se reclamen el o los preceptos que se estimen inconstitucionales, esto de conformidad con el criterio que a continuación se cita:

“LEYES, AMPARO CONTRA. BASTA RECLAMAR EL PRECEPTO QUE SE ESTIMA INCONSTITUCIONAL, SIN QUE SEA NECESARIO IMPUGNAR TODO EL CUERPO LEGAL QUE LO CONTIENE.

La acción constitucional procede tanto contra un cuerpo legal como en contra de uno de sus dispositivos. No resulta necesario reclamar todo el articulado de la ley, pues no todos sus preceptos pueden afectar al quejoso en su interés jurídico, ni tampoco se plantea la inconstitucionalidad de todos ellos.”¹³⁹

Cuando se reclama uno o varios preceptos del ordenamiento jurídico, en función que fueron objeto de una reforma, no debe demandarse la inconstitucionalidad de todo el ordenamiento legal, sino sólo respecto de los artículos que a consideración del quejoso le causan un perjuicio, en atención a

¹³⁹ Octava Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación IV, Primera Parte, julio a diciembre de 1989, Tesis XLIII/89, página 93. Registro N° 205920.

que la reforma sólo incluye a los preceptos modificados y no a la norma en lo general. Esto de conformidad con la tesis jurisprudencial que a continuación se señala:

“AMPARO CONTRA LEYES. LA REFORMA DE UN PRECEPTO NO PERMITE RECLAMAR TODA LA LEY, SINO SÓLO ESE PRECEPTO Y LOS ARTÍCULOS QUE RESULTEN DIRECTAMENTE AFECTADOS.

La razón por la que se admite la procedencia del juicio de garantías en contra de una norma general que es reformada, es que de acuerdo con el artículo 72, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye un acto nuevo (principio de autoridad formal), por lo que, en principio, sólo respecto de ella se actualiza la procedencia del amparo y no en contra de los demás preceptos de una ley, los que deben estimarse ya consentidos por el gobernado si no los reclamó dentro de los plazos previstos por la Ley de Amparo. Por consiguiente, un acto legislativo que reforma o modifica un texto legal, da derecho a impugnar, a través del juicio de amparo, el texto legal referido y, además, los preceptos que con el mismo acto se vean directamente afectados en cuanto a su sentido, alcance o aplicación, de tal modo que por su causa se varíe la situación que bajo ellos prevalecía, mas no aquellos que simplemente por pertenecer a una misma ley guardan una relación ordinaria y común con el que fue materia de la reforma y cuyas hipótesis de observancia o aplicación, por parte del receptor de la ley, no cambian. De esta guisa, resulta que no basta que se actualice la reforma o adición de un precepto de determinada ley, para que puedan combatirse en la vía constitucional, además de ese dispositivo, todos los demás de la ley relativa que guarden una relación ordinaria con el reformado en virtud de la integración que debe tener cualquier sistema legal, pues lo que autoriza su impugnación constitucional, paralela a la reforma legislativa, es la existencia del cambio formal, que desde el punto de vista constitucional, lo convierte en un acto legislativo nuevo, sin perjuicio de que también puedan reclamarse aquellas disposiciones sobre las que repercuta directamente la reforma.”¹⁴⁰

¹⁴⁰ Novena Época, Instancia: Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, X, Noviembre de 1999, Tesis: P./J. 114/99, página 18, Registro N° 192910.

Se ha mencionado que el amparo contra leyes procede en contra de una ley federal, local, del Distrito Federal o un tratado internacional, un reglamento federal, expedido por el Presidente de la República en términos del artículo 89, fracción I, de la Ley Suprema del país, o reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, u otros reglamentos, decretos y acuerdos de carácter general, a continuación comentaremos brevemente cada uno de dichos ordenamientos.

“Ley Federal”. Es un ordenamiento ordinario que regula la vida de las personas en sociedad expedido por el Congreso de la Unión, aplicable en todo el territorio nacional, por la importancia y trascendencia de la naturaleza de los actos que regula que son competencia del ámbito federal de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 73 de la Carta Magna señala los casos en que el Congreso de la Unión está facultado para legislar y por lo tanto, las leyes que expida serán del ámbito federal.

“Ley Local”. Constituyen un ordenamiento ordinario que regula la conducta de las personas en un determinado límite territorial expedido por el Congreso Estatal o Legislatura local, cuya competencia no corresponde al ámbito federal de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las leyes locales varían en relación con la entidad federativa en que se aplique.

Es importante recalcar que, la Ley de Amparo omite la procedencia del juicio de amparo en contra de leyes del Distrito Federal, sin embargo, como se ha precisado con antelación, este tipo de leyes también pueden ser señaladas como acto reclamado, atento a lo que disponen los artículos 10, fracción II, inciso a), y 21 fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Las leyes del Distrito Federal, constituyen un ordenamiento de carácter general, impersonal y obligatorio emitido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o por el Congreso de la Unión en aquellos casos en los que esa facultad no esté expresamente consagrada a favor del congreso local y aún por el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias (Código de Procedimientos Civiles o Penales).

“Tratados Internacionales”. *“Se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación.”*¹⁴¹ *Tratados respecto de los cuales, procede el ejercicio de la acción de amparo indirecto, cuando el gobernado estime que le causen perjuicio.*

“Reglamentos Federales”. “Es el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República en virtud de facultades discrecionales que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo.”¹⁴²

“Reglamentos expedidos por los gobernadores de los Estados”. Son un conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el los gobernadores de los Estados, solo que en el ámbito local al que correspondan. Dichos reglamentos pueden variar en cada Estado.

¹⁴¹ GONGORA PIMENTEL, GENARO. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, Octava Edición, México, 2001, página 89.

¹⁴² SERRA ROJAS, ANDRÉS. Derecho Administrativo. Tomo I, Editorial Porrúa, Décimo Tercera Edición, México, 1985, página 181.

“Reglamentos expedidos por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal”.

Con las mismas características de los reglamentos expedidos por el Presidente de la República, así como por los gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, expide reglamentos en contra de los cuales procede el juicio de amparo, es decir, son normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales.

“Decretos”. Existen dos tipos de decretos:

a) El decreto legislativo: Es considerado como un conjunto de disposiciones generales, abstractas, creadoras, modificativas y extintivas de situaciones jurídicas establecidas, expedidas por el Poder Legislativo.

b) El decreto administrativo: es la expresión jurídica de la voluntad del órgano ejecutivo, que dicta resoluciones en el ejercicio de sus funciones, sobre una especie particular de los negocios públicos.

En este sentido, el gobernado podrá ejercer la acción de amparo contra el decreto que estime le causa un perjuicio, y no solo en contra de los decretos legislativos que hayan sido expedidos por el Congreso de la Unión o un Congreso Estatal o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sino que también son susceptibles de impugnarse por la vía de amparo indirecto o bi- instancial, aquellos decretos que haya emitido el Presidente de la República, el Gobernador de un Estado o el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

“Acuerdos de observancia general”. Son aquellas resoluciones emitidas por una autoridad federal, estatal, municipal o del Distrito Federal, siempre que sean de observancia general y obligatoria como son, por ejemplo: el Programa

de Verificación Vehicular Obligatoria que se emite en el Distrito Federal y en el Estado de México, o bien, el Programa “Hoy no Circula”.

Para poder impugnar en amparo indirecto las normas generales a que se refieren los artículos 114, fracción I, de la Ley de Amparo, 10, fracción II, inciso a) y 21, fracción II, inciso a), ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se han establecido dos momentos, según estime el quejoso le causen perjuicio, los cuales son:

- a) Cuando por su sola entrada en vigor le cause perjuicios al quejoso;
- b) Cuando por motivo de un acto de aplicación le cause esos perjuicios al gobernado.

Para poder diferenciar los momentos en que puede reclamarse una norma general en amparo se han determinado dos conceptos de leyes, una denominada autoaplicativa, y otra que se llama heteroaplicativa.

2.6.2 AMPARO CONTRA LEYES AUTOAPLICATIVAS

El tratadista Carlos Arellano García, al referirse a la ley autoaplicativa señala lo siguiente: *“cuando denominados autoaplicativas a algunas leyes nos referimos a la circunstancia de que la ley produce efectos jurídicos frente a alguno de sus destinatarios, por sí misma, sin requerir en acto intermedio de aplicación.”*¹⁴³

La distinción de las leyes que tienen trascendencia en el amparo, es la que se divide en autoaplicativas y heteroaplicativas. Mariano Azuela (hijo) citado por el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, dispone esta clasificación en los siguientes términos: “...leyes de individualización incondicionada que son

¹⁴³ ARELLANO GARCÍA, CARLOS. *Op. Cit.* , página 580.

aquellas que, aunque creadoras de situaciones jurídicas abstractas, no requieren de un acto condición para individualizar sus efectos, para concretizarlos en relación con persona determinada; en cambio, las leyes de individualización condicionada son de tal naturaleza que si un acto condición no es realizado, la situación jurídica general que engendra no beneficia ni perjudica directamente a ninguna persona en particular, porque ésta no quedó comprendida dentro de la hipótesis de aplicación de la ley por el solo hecho de la promulgación de la norma.”¹⁴⁴

En este sentido, ley autoaplicativa, “es aquella que causa perjuicio al quejoso por su sola entrada en vigor sin requerir ningún acto posterior de aplicación o la realización de la condición prevista en la norma para su individualización, es decir, obliga al gobernado a un hacer o no hacer desde el momento mismo en que entra en vigor debiendo efectuar su cumplimiento en forma espontánea, por lo que si estima que le causa un perjuicio o le afecta de alguna forma su interés jurídico estará en aptitud de reclamarla en amparo.”¹⁴⁵

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha formulado un concepto tanto de leyes autoaplicativas como heteroaplicativas, en el cual, establece literalmente lo siguiente:

“LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA.

Para distinguir las **leyes autoaplicativas** de las **heteroaplicativas** conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su

¹⁴⁴ GUDIÑO PELAYO, JOSÉ DE JESÚS. Introducción al Amparo Mexicano, Editorial Limusa, Tercera Edición, México, 2005, página 294.

¹⁴⁵ CHÁVEZ CASTILLO, RAÚL. El juicio de amparo contra leyes. Editorial Porrúa. Primera Edición. México, 2004, página 48.

vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiriera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.”¹⁴⁶

Termino para promover la demanda de amparo contra leyes autoaplicativas.

El amparo contra una ley de individualización incondicionada (autoaplicativa), se encuentra previsto en el artículo 22, fracción I de la Ley de Amparo, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 22.- Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:

I.- Los casos en que a partir de la vigencia de una ley, ésta sea reclamable en la vía de amparo, pues entonces el término para la interposición de la demanda será de treinta días.”¹⁴⁷

¹⁴⁶ Novena Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Julio de 1997, Tesis: P./J. 55/97, página 5, **Registro No.** 198200

¹⁴⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este término de treinta días para promover la demanda de amparo, se computa en días hábiles, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley de la materia, con relación al 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los cuales disponen respectivamente lo siguiente:

“**Artículo 23.**- Son días hábiles para la promoción, substanciación y resolución de los juicios de amparo, todos los días del año, con exclusión de los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 1o. y 5 de mayo, 14 y 16 de septiembre, 12 de octubre y 20 de noviembre.”¹⁴⁸

“**Artículo 163.** En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la Ley.”¹⁴⁹

A pesar de que ambos ordenamientos precisan días inhábiles diferentes, lo cual induce al error o confusión, el Pleno de la Suprema Corte se ha pronunciado al respecto, en el sentido de que se debe tomar como días inhábiles para promover el amparo, los días que como tales señalan ambos ordenamientos, para los efectos del cómputo correspondiente, lo cual se sustenta en el siguiente criterio:

“DIAS INHABILES PARA LA INTERPOSICION DE RECURSOS EN JUICIO DE AMPARO. DADA LA CONFUSION QUE PRODUCEN LOS ARTICULOS 160, 163 Y NOVENO TRANSITORIO DE LA LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, DEBEN TOMARSE COMO DIAS INHABILES LOS SEÑALADOS EN DICHO ARTICULO 163 Y TAMBIEN LOS ESTABLECIDOS EN EL ARTICULO 23 DE LA LEY DE AMPARO.

Produce confusión la incongruencia existente entre los artículos noveno transitorio y 160 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente a partir del 27

¹⁴⁸ Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107.

¹⁴⁹ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

de mayo de mil novecientos noventa y cinco, pues mientras el primero de esos preceptos dispone que a partir de su entrada en vigor, los días inhábiles a que se refiere el primer párrafo del artículo 23 de la Ley de Amparo serán los que señala el numeral 160, este precepto nada dispone acerca de los días hábiles o inhábiles; en cambio, el artículo 163 de la misma ley orgánica establece como días inhábiles los sábados y domingos, el primero de enero, cinco de febrero, veintiuno de marzo, primero de mayo, dieciséis de septiembre y veinte de noviembre, en los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, "... salvo en los casos expresamente consignados en la ley", remisión que incrementa la duda, pues el artículo 23 de la Ley de Amparo señala como días hábiles para la promoción, sustanciación y resolución de los juicios de amparo todos los días del año, con exclusión de los sábados y domingos, primero de enero, cinco de febrero, primero y cinco de mayo, catorce y dieciséis de septiembre, doce de octubre y veinte de noviembre. Por tanto, dada esta situación confusa que induce a error, debe estarse a lo más favorable al promovente del amparo o de los recursos correspondientes y, en su caso, tomar como inhábiles los días que como tales señalan ambos artículos -163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 23 de la Ley de Amparo-, para efectos del cómputo a que este último precepto se refiere."¹⁵⁰

Cuando se impugne una ley autoaplicativa, el término de treinta días para presentar la demanda de amparo ante el Juez de Distrito, empieza a correr a partir del inicio de la vigencia de dicha ley, y cuando cae en un día inhábil, empezará a contar a partir del día hábil siguiente al que inició su vigencia, esto de conformidad con el siguiente criterio:

“LEYES AUTOAPLICATIVAS. CUANDO EL PLAZO PARA IMPUGNARLAS INICIA EN DÍA INHÁBIL, NO DEBE CONTARSE ÉSTE.

La actual integración del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en la tesis número P. CIX/98, publicada en la página 251, Tomo VIII, diciembre de 1998, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, bajo el rubro: "LEYES AUTOAPLICATIVAS. EL PLAZO DE TREINTA DÍAS PARA PROMOVER EL AMPARO INICIA DESDE LAS CERO HORAS DEL MISMO DÍA EN QUE

¹⁵⁰ Novena Época, Instancia: Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, V, Febrero de 1997, Tesis: P. XXV/97, página 122, Registro N° 199463.

ENTRAN EN VIGOR.", ha establecido que tratándose de leyes autoaplicativas el plazo de treinta días para promover el amparo inicia desde las cero horas del mismo día que entran en vigor; ese criterio no tiene aplicación cuando el plazo indicado inicia en día inhábil, pues en ese caso, el día inhábil no debe contarse en el plazo concedido para la presentación de la demanda de garantías, pues aunque la ley surte efectos incluso en día inhábil, la entrada en vigor no se identifica con el plazo de treinta días para reclamarla en la vía de amparo, en atención a que éste no se refiere al momento en que surte efectos una ley autoaplicativa, sino al lapso en el cual puede impugnarse oportunamente en el juicio de amparo, de otra manera se obligaría al quejoso a impugnar una ley autoaplicativa incluso en día inhábil.”¹⁵¹

Como se puede apreciar del criterio antes transcrito, el término para la interposición de la demanda de amparo contra una ley que se estime inconstitucional, empieza a correr a partir de las cero horas del día en que inicia su vigencia, de acuerdo con la tesis que a continuación se cita:

“LEYES AUTOAPLICATIVAS. EL PLAZO DE TREINTA DÍAS PARA PROMOVER EL AMPARO INICIA DESDE LAS CERO HORAS DEL MISMO DÍA EN QUE ENTRAN EN VIGOR.

La anterior Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció jurisprudencia en el sentido de que el juicio de garantías contra una ley autoaplicativa puede interponerse en dos oportunidades: dentro de los treinta días hábiles contados desde que entra en vigor, y dentro de los quince días a partir del siguiente en que tiene lugar el primer acto de aplicación, según se advierte de la tesis de jurisprudencia 209, visible en la página 201, Tomo I, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1995, con el rubro: "LEYES AUTOAPLICATIVAS. EL AMPARO EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE SI LA DEMANDA SE INTERPONE EXTEMPORÁNEAMENTE EN RELACIÓN CON EL TÉRMINO DE 30 DÍAS SIGUIENTES A SU VIGENCIA, Y NO SE DEMUESTRA LA EXISTENCIA DE ACTOS DE APLICACIÓN.". Ahora bien, tratándose de la primera hipótesis, el cómputo del plazo señalado inicia desde el día de su vigencia a las

¹⁵¹ Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, IX, Mayo de 1999, Tesis: 2a. LXI/99, página 506, Registro N° 193923.

cero horas, porque resultaría incongruente que si la ley de esta naturaleza causa un perjuicio desde la misma fecha en que su observancia es obligatoria, el plazo para promover el juicio empezara a contar hasta el día siguiente, es decir, el segundo día; de ahí que el legislador estableciera en el artículo 22, fracción I, una regla diferente a la prevista por el artículo 21 de la ley de la materia para los casos en que sean reclamables las leyes autoaplicativas en la vía de amparo, pues debe promoverse en el plazo de treinta días a partir de que producen efectos jurídicos. La circunstancia de que en algunos de los textos de las tesis emitidas por el Pleno y las Salas de este Alto Tribunal se precise que una "ley sólo puede ser impugnada de inconstitucional como tal, esto es, dentro del término de 30 días siguientes al de su entrada en vigor, a que se refiere el artículo 22, fracción I, de la Ley de Amparo", no significa que el cómputo se inicie al día siguiente de aquel en que comenzó su vigencia, sino a partir del día en que entró en vigor, pues el término "siguientes", que se refiere a los días posteriores a aquellos en que se inició la vigencia de la ley, debe entenderse que se utilizó considerando que normalmente se precisa en los ordenamientos normativos que entrará en vigor al día siguiente de su publicación."¹⁵²

Del mismo modo, cuando el artículo transitorio respectivo, señale que la ley que se estima inconstitucional, entrará en vigor en determinados días hábiles o meses después de su publicación, el término para la interposición del juicio de amparo, empezara a correr a partir del día siguiente a aquél en que concluya el término señalado en el artículo transitorio, tal y como lo dispone el siguiente criterio:

“DEMANDA DE AMPARO NO EXTEMPORÁNEA. CUANDO UNA LEY ESTABLECE QUE ENTRARÁ EN VIGOR "DESPUÉS" DE SU PUBLICACIÓN, DEBE ENTENDERSE QUE SURTIRÁ EFECTOS JURÍDICOS, A LAS CERO HORAS DEL DÍA SIGUIENTE HÁBIL EN QUE CONCLUYA LA VACATIO LEGIS Y, A PARTIR DE AHÍ, INICIA EL CÓMPUTO PARA SU PRESENTACIÓN.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 21 y 22 de la Ley de Amparo, el juicio de garantías contra una ley que se reclame por estimarse autoaplicativa puede

¹⁵² Novena Época, Instancia: Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, VIII, Diciembre de 1998, Tesis: P. CIX/98, página 251, Registro N° 194893.

interponerse en dos oportunidades: la primera, dentro de los treinta días contados desde que entra en vigor; la segunda, dentro de los quince días a partir del siguiente al en que tiene lugar su primer acto de aplicación; por lo que atendiendo a las disposiciones invocadas, si la Ley de Desarrollo Urbano del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, establece que entrará en vigor quince días hábiles "después" de su publicación, se infiere que el cómputo del término correspondiente debe contarse a partir de las cero horas del día siguiente de aquel en que transcurren. Ello es así, porque el concepto "después" de su publicación empleado en la ley impugnada, debe entenderse que corresponde al día posterior al en que concluye ese lapso; por lo que si la demanda de garantías es presentada contándose el término a partir del día siguiente en que entró en vigor y no se excede de su presentación de los términos consignados en los invocados artículos 21 y 22, es claro que no es extemporánea y debe admitirse, de no existir diversa causa notoria y manifiesta de improcedencia."¹⁵³

Interés jurídico.

En el juicio de amparo indirecto, contra leyes tanto autoaplicativas como heteroaplicativas, necesariamente el quejoso debe acreditar su interés jurídico para reclamarla en amparo, el cual consiste en ***la afectación que la ley origina a la parte quejosa, ya sea por su sola entrada en vigor o bien, con motivo del primer acto de aplicación***, de lo contrario procedería el desechamiento o el sobreseimiento de conformidad con la causal de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 73 de la Ley de Amparo, en relación con los numerales 145 (desechamiento) o 74, fracción III (sobreseimiento) ambos del mismo ordenamiento legal, los cuales se reproducen en su parte conducente:

“Artículo 73.- El juicio de amparo es improcedente:

...

¹⁵³ Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIV, Septiembre de 2001, Tesis: IV.1o.A.3 A, página 1307, Registro N° 188848.

VI.- Contra leyes, tratados y reglamentos que, por su sola vigencia, no causen perjuicio al quejoso, sino que se necesite un acto posterior de aplicación para que se origine tal perjuicio;

Artículo 145.- El juez de Distrito examinará ante todo, el escrito de demanda; y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano, sin suspender el acto reclamado.

Artículo 74.- Procede el sobreseimiento:

...

III.- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniese alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el Capítulo anterior;¹⁵⁴

En este sentido, si la autoridad de amparo, advierte la causal de improcedencia consistente en la ausencia de afectación del interés jurídico, procederá ya sea el desechamiento de la demanda o el sobreseimiento en el juicio, pero si desecha la demanda es evidente que tiene que ser muy clara, es decir que no quepa lugar a duda que la norma general impugnada, por su sola vigencia, no le causa ningún perjuicio al quejoso, sino que requiere un acto de aplicación para causarle tal afectación, este criterio se encuentra en la jurisprudencia que se cita a continuación:

“DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO POR NOTORIA IMPROCEDENCIA. AMPARO CONTRA LEYES.

Cuando se promueve amparo contra una ley, habrá casos en que no sea posible determinar con la sola lectura de la demanda, si el cuerpo legal impugnado tiene el carácter de autoaplicativo o heteroaplicativo. En tal hipótesis, no debe resolverse a priori, que determinado cuerpo de leyes no entraña afectación por su sola expedición sin necesidad de que se realice un acto posterior de autoridad, sino que la proposición relativa debe establecerse como resultado del estudio que se haga en vista de los informes de las autoridades responsables y de las pruebas que rindan las partes, lo cual implica la admisión y tramitación de la demanda de

¹⁵⁴ AVENDAÑO LÓPEZ, RAÚL EDUARDO, Op cit.

amparo, sin perjuicio de dictar a la postre el sobreseimiento que corresponda. En cambio, cuando la improcedencia del juicio es manifiesta e indudable, y con nitidez puede determinarse tal circunstancia, entonces no existirá obstáculo alguno para que el Juez de Distrito emita auto desechatorio de conformidad con lo dispuesto por el artículo 145 de la Ley de Amparo. Pretender que en todos los casos donde se reclame la inconstitucionalidad de una ley se deje para sentencia el pronunciamiento sobre la improcedencia, incluyendo los casos notorios e indudables en donde ésta se advirtiera, iría en contra del principio jurídico de justicia pronta y expedita contenido en el artículo 17 constitucional y haría nugatorio el contenido del numeral 83, fracción I, de la Ley de Amparo, en caso de desechamiento de demandas de amparo contra leyes, dispositivo que otorga competencia a los Tribunales Colegiados para conocer del recurso de revisión contra resoluciones de Jueces de Distrito que desechen o tengan por no interpuestas las referidas demandas de amparo, cuando tal precepto no contiene excepción alguna.”¹⁵⁵

Para acreditar el interés jurídico en el juicio de amparo contra leyes autoaplicativas el agraviado tiene que demostrar lo siguiente:

1. Que la ley impugnada haya entrado en vigor, este es un presupuesto indispensable, pues en el caso de que el artículo transitorio de la norma impugnada, haya señalado un tiempo determinado para su entrada en vigor, a pesar de que ya fué publicada oficialmente, este hecho no le otorga al presunto afectado interés jurídico para la interposición del amparo, pues dicha norma se encuentra en un periodo denominado “*vacatio legis*”. Esto se sustenta con el siguiente criterio:

“AMPARO CONTRA LEYES. VACATIO LEGIS. CARENCIA DE INTERES JURIDICO PARA RECLAMAR UNA LEY DURANTE ESE PERIODO.

Cuando para la iniciación de vigencia de un dispositivo existe el período que la

¹⁵⁵ Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, VII, Febrero de 1998, Tesis: XVI.2o. J/2, página 438, Registro N° 196750.

doctrina denomina *vacatio legis*, durante él los particulares no pueden ejercitar la acción de amparo por carecer de interés jurídico para impugnar una ley que aún no ha entrado en vigor y que por lo mismo no puede obligar a los particulares a cumplirla, en razón de que durante dicho período la ley no puede ser obligatoria. En consecuencia, si un particular se dice afectado por los efectos autoaplicativos de la norma, carece de interés jurídico para reclamarla en amparo antes de su entrada en vigor.”¹⁵⁶

2. Que el quejoso se encuentre dentro de la hipótesis señalada en la ley.

3. Que le afecte por su sola entrada en vigor y que no requiera la realización de ninguna condición para causarle perjuicio. Esto es, desde el inicio de la vigencia de la ley, el quejoso está obligado aun “hacer” o “no hacer”, que le impone la norma general impugnada, es decir, no solo se tiene que demostrar que el quejoso se encuentra dentro del supuesto que marca la ley que estime inconstitucional, sino también debe acreditar que le causa afectación por su sola entrada en vigor, tal y como lo señala el siguiente criterio:

“INTERES JURIDICO. NECESIDAD DE ACREDITARLO EN EL AMPARO CONTRA LEYES.

A pesar de que el juicio de amparo pudiera llamársele el verdadero juicio popular, esto no significa que la acción de amparo para reclamar la inconstitucionalidad de leyes o de actos, sea popular, toda vez que su ejercicio se encuentra limitado, en término de lo dispuesto por la fracción I del artículo 107 constitucional y por el artículo 4o. de la Ley de Amparo, a instancia de parte agraviada, lo que significa que uno de los presupuestos indispensables para la procedencia de la acción sea la comprobación del interés jurídico del quejoso, el cual no puede tenerse por acreditado por el solo hecho de promoverse el juicio de garantías, en atención a que tal proceder sólo implica la pretensión de excitar al órgano jurisdiccional, lo que es distinto a demostrar que la ley o el acto de la autoridad que se impugnan le obligan, lesionando sus derechos; así que no demostrándose que el quejoso se

¹⁵⁶ Séptima Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, II, Diciembre de 1995, Tesis: 2a./J. 81/95, página 289, Registro N° 200656.

encuentre dentro de los presupuestos procesales que regulan las leyes cuya constitucionalidad impugne, no se satisface ese requisito procesal consistente en acreditar el interés jurídico.”¹⁵⁷

Las autoridades responsables

Las autoridades que se deben de señalar en el amparo promovido en contra de una ley de individualización incondicionada, es decir, autoaplicativas, por considerarla inconstitucional con su sola entrada en vigor, son las siguientes:

- a) Las que expidieron la Ley;
- b) Las que promulgaron la Ley;
- c) Las autoridades que refrendaron la ley;
- d) En caso de que se trate de materia fiscal, en cuanto al pago de contribuciones, se deberá señalar a la autoridad tributaria que corresponda al domicilio fiscal del quejoso.

Competencia

La competencia es en general, una condición presupuestal *sine qua non*, para que la actuación de una determinada autoridad en el desarrollo de la función estatal que genéricamente le corresponde, sea válida y eficaz. Es el conjunto de facultades con que el orden jurídico inviste a una autoridad para desarrollar la función jurisdiccional.

Aplicada esta idea de competencia al juicio de amparo, se puede decir que “es *un conjunto de facultades que la normación jurídica otorga a determinadas*

¹⁵⁷ Séptima Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación 193-198 Primera Parte, página 180, Registro N° 232266.

autoridades estatales, con el fin de establecer el control constitucional, en los casos previstos por el artículo 103 de la ley suprema.”¹⁵⁸

La competencia para conocer del juicio de amparo indirecto contra leyes autoaplicativas, corresponde únicamente a los Jueces de Distrito en su respectiva materia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107, fracción VII de la Ley fundamental, artículo 114, fracción I, de la Ley de amparo, en relación con los artículos 51, fracción III, 52, fracción III, 54, fracción II y 55 fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los que disponen en lo conducente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“Artículo 107. Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

...

VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia.”¹⁵⁹

Ley de amparo

“Artículo 114.- El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

¹⁵⁸ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. *Op. Cit.* , página 381.

¹⁵⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

I.- Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso;”¹⁶⁰

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

“**Artículo 51.** Los jueces de distrito de amparo en materia penal conocerán:

...

III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia penal, en los términos de la Ley de Amparo.”¹⁶¹

“**Artículo 52.** Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:

...

III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo;”¹⁶²

“**Artículo 54.** Los jueces de distrito de amparo en materia civil conocerán:

...

II. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia civil, en los términos de la Ley de Amparo, y”¹⁶³

“**Artículo 55.** Los jueces de distrito en materia de trabajo conocerán:

...

II. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia de trabajo, en términos de la Ley de Amparo;”¹⁶⁴

¹⁶⁰ AVENDAÑO LÓPEZ, RAÚL EDUARDO, Op cit., página 222.

¹⁶¹ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

¹⁶² Ibidem.

¹⁶³ Ibidem.

¹⁶⁴ Ibidem.

Excepción al principio de definitividad

Como ya se había precisado al abordar el tema de los principios fundamentales del juicio de amparo, en particular al referirnos al principio de definitividad, tratándose de amparo contra leyes, no aplica el principio de definitividad, ya sea que éstas se impugnen como autoaplicativas o a través de un acto concreto y específico de aplicación.

2.6.1 AMPARO CONTRA LEYES HETEROAPLICATIVAS

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha formulado un concepto tanto de leyes autoaplicativas como heteroaplicativas, en el cual, establece que *“cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa, o de individualización incondicionada; en cambio cuando las obligaciones de hacer o no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada e vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento”*¹⁶⁵

De conformidad con este criterio, Las leyes heteroaplicativas, o de individualización condicionada, no afectan de inmediato a ningún particular, sino hasta que se cumple la condición a que está sujeta su individualización, pues es hasta ese momento cuando el particular se ve afectado en su esfera jurídica.

¹⁶⁵ Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VI, julio de 1997, Tesis P./J.55/97 página 5, Registro N° 198200.

Mariano Azuela (hijo) citado por el Ministro Gudiño Pelayo refiere que, “la condición, puede consistir en un acto legislativo, (la expedición de un reglamento necesario para que la ley adquiera individualización), o mediante actos administrativos o judiciales de aplicación de la norma.”¹⁶⁶

Termino para promover la demanda de amparo contra leyes heteroaplicativas.

El amparo contra una ley de individualización condicionada (heteroaplicativa), debe promoverse dentro del término de quince días, contados a partir del día siguiente del primer acto de aplicación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 21, en relación con el segundo párrafo de la fracción XII del artículo 73, ambos de la Ley de Amparo.

Cuando la norma general se impugne como ley heteroaplicativa, sin que tenga tal calidad, es decir, si no se acredita el acto de aplicación, pero se ha impugnado dentro del término de treinta días a partir de su entrada en vigor a que alude el artículo 22, fracción I, de la Ley de Amparo, debe tenerse promovida en tiempo, de acuerdo con la siguiente tesis:

“LEYES Y NORMAS GENERALES DE NATURALEZA AUTOAPLICATIVA. EL AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA DEBE ESTIMARSE OPORTUNO, AUN CUANDO LA DEMANDA SE HAYA PRESENTADO CON MOTIVO DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN Y ÉSTE NO SE ACREDITE, SI ESA PRESENTACIÓN SE HIZO DENTRO DEL PLAZO DE TREINTA DÍAS HÁBILES SIGUIENTES AL INICIO DE SU VIGENCIA.

Si de las constancias de autos se advierte, por una parte, que el ordenamiento impugnado no sólo se controvertió con motivo de su primer acto de aplicación, sin que se hubiere acreditado éste, sino también porque el quejoso consideró que por su sola entrada en vigor le causaba perjuicio, es decir, lo impugnó como

¹⁶⁶ GUDIÑO PELAYO, JOSÉ DE JESÚS. *Op. Cit.*, página 298.

autoaplicativo y, por otra, que la demanda se presentó dentro del término de treinta días siguientes a la entrada en vigor del citado ordenamiento, a que hace referencia el artículo 22, fracción I, de la Ley de Amparo, debe estimarse oportuna dicha presentación, en virtud de que independientemente de que no se encuentre demostrado el acto de aplicación impugnado, lo cierto es que se trata de normas de carácter autoaplicativo.”¹⁶⁷

Interés jurídico.

En la hipótesis del amparo indirecto que se promueve en contra de una ley heteroaplicativa, se requiere de una característica muy importante que consiste en que el quejoso demuestre fehacientemente el acto de aplicación de la ley que se tilda inconstitucional, en cualquiera de las siguientes modalidades:

- a) Que el acto de aplicación de la ley, necesaria y forzosamente se haya efectuado en forma directa por una autoridad en sentido estricto, o bien;
- b) Que el acto de aplicación de ley provenga de un particular que haya actuado por mandato expreso de la ley, o en su caso;
- c) Que el propio quejoso la haya aplicado en su perjuicio, cuando del orden legal establecido, se desprende que la norma combatida debe ser cumplida imperativamente por el propio quejoso, a efecto de evitarse sanciones o medidas coercitivas en su contra.

Autoridades responsables

Las autoridades responsables que deben señalarse en el amparo contra leyes heteroaplicativas son:

¹⁶⁷ Novena Época, Pleno, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIV, Octubre de 2001, Tesis P. XV/2001, página 24, Registro N° 188577.

- a) Las que expidieron la Ley;
- b) Las que promulgaron la Ley;
- c) Las que ejecuten o pretendan ejecutar la ley que se estime inconstitucional;
- d) En su caso, las autoridades que refrendaron la ley;
- e) Las que realizaron el acto de aplicación de la ley;
- f) Las que ejecuten o pretendan ejecutar el acto de aplicación de la ley ordenado por la autoridad que le haya correspondido emitir tal acto.

Competencia

Del juicio de amparo que se promueva en contra del acto aplicativo de una ley, debe conocer los Jueces de Distrito, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107, fracción VII de la Ley fundamental, artículo 114, fracción I, de la Ley de amparo, en relación con los artículos 51, fracción III, 52, fracción III, 54, fracción II y 55 fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación por la fracción I del artículo 114 de la Ley de amparo.

En la demanda respectiva, deben señalar como autoridades responsables, las que expidieron la Ley, las que promulgaron la Ley, las que ejecuten o pretendan ejecutar la ley que se estime inconstitucional, en su caso, las autoridades que refrendaron la ley, las que realizaron el acto de aplicación de la ley, las que ejecuten o pretendan ejecutar el acto de aplicación de la ley ordenado por la autoridad que le haya correspondido emitir tal acto, y como acto reclamado deberá señalarse simultáneamente, la ley aplicada el acto de aplicación.

Excepción al principio de definitividad

Como ya se había precisado al abordar el tema del principio de definitividad, tratándose de amparo contra leyes, heteroaplicativas, no es observable en los siguientes casos:

- Cuando se reclame un acto de autoridad administrativa aislado en que le haya aplicado al quejoso una ley que estime inconstitucional, razón por la cual, aún y cuando exista recurso no será necesario el agotamiento del mismo, para la procedencia del amparo indirecto o bi-instancial.
- Cuando se reclame una resolución de autoridad administrativa que culmine con un procedimiento seguido en forma de juicio en el cual, en el cual se aplique una ley que se considere inconstitucional, y en contra de dicha resolución procede un recurso o medio de defensa, el cual no será necesario agotar sin que el agraviado puede acudir directamente a solicitar el amparo en contra de la ley que se aplicó a la resolución por considerarla inconstitucional.

En estos dos casos, no es aplicable el principio de definitividad, aún cuando con la interposición del recurso se suspendan los efectos del acto reclamado, en términos de la tesis que a continuación se cita:

“RECURSOS. PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA LEYES, NO ES NECESARIO AGOTARLOS, AUN CUANDO CONFORME A LAS MISMAS LEYES SE SUSPENDAN LOS EFECTOS DE DICHOS ACTOS MEDIANTE SU INTERPOSICION. De conformidad con lo establecido en el artículo 73, fracción XII, tercer párrafo, de la Ley de Amparo, tratándose de leyes es optativo para el quejoso hacer valer el recurso ordinario o bien promover el juicio de garantías, en virtud de que existe la excepción al principio de definitividad que consagra nuestro juicio de garantías. Lo anterior es así aun cuando conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso, pues

la condición señalada en la fracción XV del artículo 73, en el sentido de que debe agotarse el recurso siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal, sin exigir mayores requisitos que los que la Ley de Amparo consigna para conceder la suspensión definitiva, es para la regla general contenida en dicha fracción, pero no para la excepción que expresamente señala la misma Ley de Amparo en el tercer párrafo de la fracción XII.”¹⁶⁸

Asimismo, cuando se reclame un acto de autoridad administrativa, dictado dentro de un procedimiento seguido en forma de juicio, aún sin ser el definitivo, en el cual, se haya aplicado una ley que se estima inconstitucional, el juicio de amparo procede, tanto en contra del acto de autoridad, como en contra de la ley, por lo que en este caso también existe la excepción al principio de definitividad, lo anterior, se sustenta con el siguiente criterio:

“AMPARO CONTRA LEYES CON MOTIVO DE UNA RESOLUCIÓN DICTADA DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD.”

Si se reclama el primer acto de aplicación de una ley por parte del tribunal durante un juicio siempre y cuando cause sobre las personas o sobre las cosas una ejecución de imposible reparación, pues de lo contrario el agraviado tendría que esperar a que se dicte la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio para que pueda impugnar la inconstitucionalidad de la ley.

Lo anterior, de conformidad con lo previsto en el tercer párrafo del artículo 158 de la Ley de Amparo, que dispone expresamente que cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán

¹⁶⁸ Octava Época, Pleno, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 61, Enero de 1993, Tesis P. III/93, página 56, Registro N° 205581.

hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio.

No obstante lo anterior, si contra el primer acto de aplicación de la ley que estima inconstitucional, el quejoso interpone recurso o medio de defensa ordinario, está obligado a esperar la resolución del mismo, y agotar todos los demás recurso o medios ordinarios de defensa que se prevean para conseguir la revocación o modificación del acto, antes de ejercitar el juicio de garantías, esto de conformidad con el siguiente criterio:

“LEYES, RECURSOS QUE DEBEN AGOTARSE PREVIAMENTE AL AMPARO CONTRA. CUÁNDO OPERA EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD DEL JUICIO DE AMPARO.-

De acuerdo con el criterio flexible y equitativo del tercer párrafo de la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo, adicionado por el Decreto de 3 de enero de mil novecientos sesenta y ocho, publicado en el Diario Oficial de treinta de abril del mismo año, en vigor a los ciento ochenta días siguientes al de su publicación (28 de octubre de 1968), si contra el primer acto de aplicación de la ley combatida procede algún recurso o medio de defensa legal, por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar, desde luego, la ley a través del juicio de amparo. Sin embargo, si el interesado opta por el recurso o medio de defensa legal, y si ese recurso o medio de defensa legal es procedente, opera el principio de definitividad que rige en el juicio de amparo, quedando obligado el interesado a recorrer, previamente a la interposición de la acción constitucional, todas las jurisdicciones y competencias a virtud del ejercicio de los recursos ordinarios tendientes a revocar o modificar el acto lesivo a sus intereses.”¹⁶⁹

¹⁶⁹ Séptima Época, Pleno, Apéndice 2000, Tomo I, Primera Parte, página 214, Pleno, tesis 225., Registro N° 900351.

CAPÍTULO III. SUBSTANCIACIÓN DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

3.1 REQUISITOS PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO.

La demanda de amparo “es un acto, por virtud del cual se ejercita la acción de amparo por su titular”¹⁷⁰, la cual debe reunir los requisitos que contempla el artículo 116 de la Ley de Amparo, el cual dispone lo siguiente:

“**Artículo 116.-** La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:

I.- El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre;

II.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado;

III.- La autoridad o autoridades responsables; el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación, cuando se trate de amparos contra leyes;

IV.- La ley o acto que de cada autoridad se reclame; el quejoso manifestará, bajo protesta de decir verdad, cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación;

V.- Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 1o. de esta ley;

VI.- Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 1o. de esta Ley, deberá precisarse la facultad reservada a los Estados que haya sido invadida por la autoridad federal, y si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida.”¹⁷¹

¹⁷⁰ CHÁVEZ CASTILLO, RAÚL. **Tratado teórico práctico del juicio de amparo.** Editorial Porrúa, Primera Edición. México 2003, página 232.

¹⁷¹ AVENDAÑO LÓPEZ, RAÚL EDUARDO, Op cit., página 222.

Del numeral antes transcrito se aprecia, que para ejercer la acción de amparo se debe de hacer en forma escrita, sin embargo, “existen tres formas por virtud de las cuales puede presentarse una demanda de amparo indirecto, a saber: escrita, por comparecencia y por vía telegráfica.”¹⁷²

Demanda por escrito. Es la que se utiliza con mayor frecuencia, a través de una demanda, la cual deberá de constar por escrito, y en idioma español, esto último de conformidad con lo dispuesto por el artículo 271 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la materia, por disposición del numeral 2° de la Ley de Amparo, y además debe contener los requisitos que establece el artículo 116 del ordenamiento legal en cita.

Demanda por comparecencia. Está prevista en el artículo 117 de la Ley de Amparo, y podrá formularse cuando se reclamen actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal; debiéndose expresar: el acto reclamado; la autoridad que lo ordenó; el lugar donde se encuentra el quejoso, (en caso de que no sea él quien promueva el amparo); la autoridad que ejecuta o trata de ejecutar dicho acto. Puede interponerse por otra persona distinta del quejoso cuando éste se encuentre imposibilitado par promoverlo. El Juez de Distrito levantará el acta correspondiente.¹⁷³

Demanda vía telegráfica. Los artículos 38 y 39 de la Ley de Amparo, establecen que en caso de no residir Juez de Distrito en el lugar en que radique la autoridad ejecutora, los Jueces de primera instancia dentro de cuya jurisdicción radique la autoridad que ejecuta o trata de ejecutar el acto

¹⁷² Ibidem.

¹⁷³ CHÁVEZ CASTILLO, RAÚL. Op. Cit. página 240.

reclamado, tienen la facultad para recibir la demanda de amparo, siempre que se reclamen los actos siguientes: que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera del procedimiento judicial, deportación destierro, o alguno de los prohibidos por la Constitución Federal.

El Juez de primera instancia acuerda únicamente la suspensión solicitada, sin acordar la demanda, comunica de inmediato a la autoridad ejecutora la suspensión otorgada y solicita se rindan los informes respectivos, hecho lo anterior, remite la demanda, con sus anexos y constancias relativas a la suspensión, al Juez de Distrito que debe conocer del juicio.

Si el quejoso encuentra algún inconveniente en presentar la demanda ante el Juez de Primera Instancia y se trate de un caso que no admita demora, la petición de amparo y la suspensión del acto reclamado, puede hacerse por telégrafo, cumpliendo con los requisitos del artículo 116 de la Ley de Amparo.

Debe ratificarse la demanda dentro del término de tres días siguientes a la fecha de la petición por telégrafo, artículo 118 de la Ley de Amparo, en caso de no hacerlo, se tendrá por no interpuesta la demanda y el juez impondrá una multa de tres a treinta días al promovente del amparo, a su representante o abogado, salvo que reclamen actos del artículo 17 de la Ley de Amparo.

La Ley de amparo no establece cómo debe redactarse la demanda de amparo, “basta que contenga los requisitos que establece el artículo 116 de la Ley de Amparo, si los contiene y no existe ninguna irregularidad ni causa de improcedencia notoria, el Juez de Distrito o quien conozca del juicio debe admitir la demanda.”¹⁷⁴

¹⁷⁴ MEJÍA GUIZAR, IGNACIO. Amparo Indirecto Práctica y Tramitación, Editorial SISTA, Primera Edición, México 2008, página 27.

Al no establecer la Ley de Amparo cómo debe redactarse la demanda de amparo, generalmente se inicia colocando en la parte superior derecha el nombre del quejoso versus la autoridad responsable, cabe mencionar que este es un formulismo y de ninguna manera constituyen un requisito de la demanda de amparo.

Juzgado al que se dirige la demanda. La Ley de amparo no establece en el artículo 116 que la demanda deba dirigirse al Juzgado competente que se encargará de resolver el asunto, por lo que se aplica supletoriamente la fracción I del artículo 322 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual determina que se debe expresar en la demanda el tribunal ante el cual se promueva.

En la práctica hay quienes en la parte superior derecha de la demanda de amparo, colocan la denominación del Juez de Distrito de la materia en turno a quien se dirige la demanda de amparo.

Para verificar el Juez de Distrito que es competente para conocer de la demanda de amparo, es necesario ajustarse al contenido del artículo 36 de la Ley de Amparo, el cual prevé tres reglas de competencia atendiendo a la ejecución del acto, una es: ***“si la resolución reclamada en el juicio de garantías no requiere de ejecución material, resulta ser competente el Juzgado de Distrito en cuya jurisdicción resida la autoridad que la emitió”***; la segunda regla consiste en que: ***“cuando el acto reclamado requiere de ejecución por una autoridad distinta de la ordenadora, será competente para conocer de la demanda de amparo, el Juez de Distrito que ejerza jurisdicción en el lugar donde deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado”***; la tercera regla consiste en que: ***“cuando el acto reclamado haya comenzado a ejecutarse en un***

distrito y siga ejecutándose en otro, entonces cualquiera de los Juzgados Federales que ejerzan su competencia en esas jurisdicciones será competente para conocer de la demanda de amparo y lo será el primero que conozca de ella.”¹⁷⁵

Para conocer la competencia territorial que tienen los juzgados de distrito hay que acudir al “ACUERDO GENERAL 57/2006, DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, RELATIVO A LA DETERMINACION DEL NUMERO Y LIMITES TERRITORIALES DE LOS CIRCUITOS EN QUE SE DIVIDE LA REPUBLICA MEXICANA; Y AL NUMERO, A LA JURISDICCION TERRITORIAL Y ESPECIALIZACION POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS Y UNITARIOS DE CIRCUITO Y DE LOS JUZGADOS DE DISTRITO”, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 4 de septiembre de 2006.

Cuando ante un juez de Distrito se promueva un juicio de amparo respecto del cual otro deba conocer, se declarará incompetente de plano y comunicará su resolución al juez que, en su concepto, deba conocer de dicho juicio, acompañándole copia del escrito de demanda. Recibido el oficio relativo por el juez requerido, decidirá de plano, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, si acepta o no el conocimiento del asunto.

Cuando se impugna la inconstitucionalidad de una ley autoaplicativa, será competente el Juez de Distrito donde los gobernados deban de cumplir con lo que dispone dicha ley.

¹⁷⁵ TONDOPÓ HERNÁNDEZ, CARLOS HUGO. Teoría y Práctica del proceso de amparo indirecto. Editorial Porrúa, Primera edición. México, 2008, página 133.

Si se impugna una ley con motivo de su primer acto de aplicación, (ley heteroaplicativa), corresponde conocer del juicio al juzgado donde se vaya a ejecutar, ejecute o esté ejecutando el acto reclamado.

Continuando con el desarrollo del presente tema, a continuación analizaremos cada uno de los requisitos que contemplan las fracciones del artículo 116 de la Ley de Amparo.

Fracción I El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre. El quejoso es aquella persona física o moral que se ve afectado con motivo de la emisión y/o ejecución de una ley o acto de autoridad.

Si el quejoso es persona física, la demanda debe contener su nombre y domicilio, si comparece por conducto de un tercero, apoderado o bien, persona que tenga acreditada su personalidad ante la autoridad responsable, se debe mencionar el nombre y domicilio de quien promueve en su nombre.

Si el quejoso es una persona moral, se deberá indicar su razón social o denominación y el nombre del representante legal, apoderado, administrador o persona que promueva la demanda; tratándose de personas jurídicas oficiales, se debe señalar su nombre, atendiendo a la norma jurídica que le dio origen, y el nombre de la persona que la representa; en ambos casos se debe anexar el instrumento notarial o las constancias con que se acredite la personalidad con que se ostentan.

En cualquiera de los casos antes mencionados, el promovente de la demanda de amparo, debe señalar un domicilio dentro de la competencia territorial del juzgado de Distrito para oír y recibir notificaciones, ya que la Ley no exige que se señale precisamente su domicilio particular.

Fracción II.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado; “Se trata de las personas físicas, morales o jurídicas oficiales con interés en que el acto reclamado continúe intocado y válido.”¹⁷⁶

En los juicios de amparo en materia civil, laboral, fiscal, normalmente el tercer perjudicado es la contraparte del quejoso en el juicio o controversia donde proviene el acto reclamado.

En los juicios de amparo en que no existe el tercer perjudicado, en este capítulo debe manifestarse que no lo hay, se señala en la demanda de amparo que no existe tercer perjudicado, ya que si se omite el Juez de Distrito con apoyo en lo dispuesto por el artículo 149 de la Ley de Amparo, requerirá al agraviado para que en el término de tres días, contados a partir del día siguiente hábil en que surta efectos la notificación, manifieste si existe tercer perjudicado y en su caso proporcione su nombre y domicilio, con el apercibimiento de que en caso de no cumplir se tendrá por no interpuesta la demanda.

Fracción III.- Autoridades Responsables. Conforme a lo establecido en el artículo 11 de la Ley de Amparo, es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado, en este sentido, el promovente de amparo deberá precisar en la demanda, la denominación correcta de la autoridad o autoridades que se encuentren en la hipótesis que señala el citado numeral.

Si el amparo se promueve contra una ley, independientemente de que el quejoso señale como autoridad responsable al órgano que la haya expedido, debe indicar los titulares de los órganos del Estado a los que la Ley encomiende su promulgación. Si se controvierte la ilegalidad de un acto, será responsable la

¹⁷⁶ TONDOPÓ HERNÁNDEZ, CARLOS HUGO. **Op. Cit.** página 162.

autoridad que lo emitió, quien trate de ejecutarlo o lo ejecute, pero cuando además se viertan argumentos sobre la inconstitucionalidad de la ley aplicada en el acto de legalidad, tendrá que señalarse como responsables a las autoridades que intervinieron en el proceso legislativo.

Fracción IV.- La ley o el acto que de cada autoridad se reclama; la protesta de decir verdad y; los antecedentes del acto reclamado. La fracción IV del artículo 116 de la Ley de Amparo, establece que se tiene que indicar en la demanda de amparo, la ley o acto que de cada autoridad se reclame, esto es, debe haber una imputación directa a cada autoridad de todos los actos que se le atribuyen, sin importar el número de actos reclamados que sean.

Si se reclama la inconstitucionalidad de una ley autoaplicativa, se debe precisar qué acto atribuye a cada una de las autoridades que intervinieron en el proceso legislativo; pero si la inconstitucionalidad se hace valer, como resultado del primer acto de aplicación de la ley, se señalará además a la autoridad que emitió el acto reclamado, quien trate de ejecutarlo o lo ejecute.

La protesta de decir verdad; este es un requisito que debe manifestarse en forma expresa en la demanda, tiene como objetivo, responsabilizar al quejoso, en el sentido de que deberá de conducirse con veracidad en la narración de los hechos que apoyan la demanda.

Al ser el amparo una institución de buena fe, en la cual, la autoridad de amparo no tiene más elementos de los que manifieste el agraviado, es por ello que se hace necesaria la protesta de decir verdad para el efecto de que si el quejoso expresa hechos falsos u omite los que le consten, queda sujeto a que se le finque responsabilidad conforme a lo que dispone el artículo 211, fracción I de la Ley de Amparo, que impone pena de seis meses a tres años de prisión y multa de diez a noventa días de salario, al quejoso que al formular su demanda

afirme hechos falsos u omita los que le consten en relación con el amparo, excepto cuando el amparo se promueva contra los actos que alude el numeral 17 de la legislación ante mencionada.

La omisión de este requisito trae como consecuencia que el juzgador prevenga al promovente para que subsane esta omisión dentro del término de tres días y en caso de que el quejoso no satisfaga este requisito dentro del término concedido, el Juez de Distrito tendrá por no interpuesta la demanda, esto con fundamento en lo dispuesto por el artículo 146 de la Ley de Amparo.

Los antecedentes del acto reclamado. “Son todos aquellos hechos o abstenciones que consten al quejoso en relación con el acto reclamado, o sea, todo lo que rodea al acto reclamado.”¹⁷⁷

Se trata de narrar los antecedentes que dieron origen al acto reclamado, es importante precisar la fecha de notificación o en que se tuvo conocimiento del acto reclamado, para que la autoridad efectúe el cómputo del término para promover la acción de amparo y pueda determinar si se presentó oportunamente.

Fracción V.- Los preceptos constitucionales violados y; conceptos de violación. La fracción V del artículo 116 de la Ley de Amparo, establece dos requisitos que se deben señalar en la demanda de amparo, el primero es indicar los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas; y el segundo es, señalar el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 1° de la Ley de Amparo.

¹⁷⁷ CHÁVEZ CASTILLO, RAÚL. **Op. Cit.** página 240.

Por lo que respecta al primero de los requisitos que menciona la fracción V del artículo 116 de la Ley de la materia, primeramente se debe señalar los artículos constitucionales que contengan las garantías que se considere haya violado en perjuicio del quejoso, la ley o el acto de autoridad que se reclama.

“Sobre el particular hay que hacer notar que las mencionadas garantías pueden ser violadas directa o indirectamente. Se violan directamente cuando su infracción no se desprende de la circunstancia de que el acto reclamado sea infractor de alguna ley ordinaria, sino que constituye una transgresión inmediata a un mandato de la Carta Magna; en tanto que se vulneran indirectamente cuando su desacato resulta ser simple consecuencia de una violación a las normas ordinarias o secundarias.”¹⁷⁸

Posteriormente, se deberá señalar con claridad y precisión los conceptos de violación que son los agravios que el quejoso estime le causa la Ley o acto de autoridad que se reclama en el amparo.

Es necesario plantear los conceptos de violación en forma ordenada, clara, sencilla y congruente, para no convertir la demanda en discurso político o manifiesto de inconformidades sociales que nada tienen que ver con la litis.

Los conceptos de violación se clasifican y dividen en constitucionales, procesales, formales y de fondo.

“AMPARO. DISTINCIÓN Y PRELACIÓN EN EL ESTUDIO DE LAS VIOLACIONES QUE LEGALMENTE SE PUEDEN ADUCIR EN ÉL, DERIVADAS DE PROCEDIMIENTOS SEGUIDOS EN FORMA DE JUICIO.
De acuerdo a la naturaleza de las violaciones que pueden aducirse en el

¹⁷⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación. **Manual del juicio de Amparo**, Editorial Themis, S.A. de C.V., Vigésima primera reimpresión a la segunda edición, México 2003, página 81.

juicio de amparo en contra de actos de autoridad jurisdiccional o derivados de procedimientos seguidos en forma de juicio, la técnica que rige para el juicio de garantías ha motivado una clasificación tripartita de ellas, como son las procesales, formales y de fondo. Las violaciones procesales son aquellas en las que se plantean transgresiones relacionadas con la ausencia de presupuestos de esa índole o bien que se hubieren cometido durante la sustanciación del procedimiento generador de los actos reclamados, con infracción a las normas que regulan la actuación de los sujetos de la relación jurídico-procesal, que son, el juzgador, las partes y los terceros auxiliares en su caso. Por su parte, las violaciones de índole formal son aquellas que se cometen al momento de pronunciarse la resolución o acto reclamado, que no atañen directamente al estudio realizado en ella sobre las cuestiones sustanciales o de fondo, ni tampoco a los presupuestos procesales o infracciones cometidas durante el desarrollo del procedimiento relativo, sino que se refieren a vicios concernientes al continente de dicha resolución, o a omisiones o incongruencias cometidas en la misma. Así, en los conceptos de violación formales, vinculados con la resolución reclamada, considerada como un acto jurídico, pueden plantearse omisiones consistentes en falta absoluta de fundamentación o motivación del acto reclamado, o bien, abstenciones de carácter parcial cometidas en el propio acto, al momento de su dictado, como pueden ser la falta de examen de uno o varios puntos litigiosos, la falta de valoración de una o varias pruebas o la falta de examen de uno o varios agravios, aspectos éstos que se traducen en una falta de congruencia que generalmente deriva en una falta de motivación del acto de autoridad en el aspecto omitido. Finalmente, los conceptos de violación vinculados con el fondo de la cuestión debatida son aquellos mediante los cuales se combaten las consideraciones del acto reclamado relacionadas directamente con los aspectos sustanciales, objeto y materia de la controversia, ya sea que se refieran al aspecto fáctico que subyace en el asunto o bien al derecho aplicado y a su interpelación. La distinción entre los diferentes tipos de violaciones enumeradas, resultan de singular trascendencia, pues en el caso de que en determinado asunto se aduzcan

infracciones de las tres clases, o a dos de ellas, el estudio a realizarse debe respetar un orden y prelación lógicos, dado que de resultar fundadas las primeras, esa circunstancia impide el análisis de las restantes; o bien, si sólo se alegan cuestiones formales y de fondo, la procedencia de los conceptos de violación que se hagan valer en el amparo atinentes a aquéllas, excluyen el estudio de estas últimas.”¹⁷⁹

Los conceptos de violación sobre la inconstitucionalidad de una ley, cuando se reclama como autoaplicativa, los argumentos que se planteen deben estar encaminados a demostrar que dicha norma se contrapone con algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, argumentos, mediante los cuales, en forma directa y destacada, se controvierta el contenido de una ley, por violar alguna o varias garantías constitucionales.

No basta con enunciar que se violaron diversos preceptos constitucionales, pues existe la obligación de poner de manifiesto cuáles son esos vicios de inconstitucionalidad que se atribuye adolece la norma reclamada, en consideración a que toda ley tiene la presunción de constitucionalidad, por lo que es preciso desvirtuar y probar fehacientemente su inconstitucionalidad.

Cuando se reclame una ley (heteroaplicativa) como consecuencia de un acto emitido por parte de una autoridad, los actos reclamados son: la inconstitucionalidad de la ley aplicada en dicho acto y el acto en donde se aplicó la ley por vicios de legalidad, en estos casos, en primer término se deben plantear las cuestiones de inconstitucionalidad y después las de legalidad (procesales, formales y de fondo).

¹⁷⁹ Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo : XXII, Septiembre de 2005, Tesis: I.6o.C.80 K, Página: 1410, Registro: 177379.

Los conceptos de violación procesales, “son argumentos tendentes a controvertir violaciones a las reglas del procedimiento seguido en forma de proceso, antes de un proceso, en él y después de concluido, con motivo de que la autoridad no respetó las formalidades que prevé la ley aplicable al caso, hasta antes de que se dicte la resolución con que concluye, con lo que se pretende conseguir un fallo protector de garantías que ordene dejar sin efectos el acto reclamado y reponga el procedimiento a partir de la violación procesal.”¹⁸⁰

Los conceptos de violación formales, son argumentos tendentes a controvertir las irregularidades en que la autoridad incurrió en la resolución que concluyó el procedimiento seguido en forma de juicio, que de resultar fundados, la autoridad de amparo ordenará se dicte nueva resolución en la que se subsane dicha irregularidad.

Los conceptos de violación de fondo, “son argumentos vertidos en contra de la resolución impugnada, una vez que fueron superados los argumentos procesales y de forma, tienen que ver con el sentido, porque se apreciaron incorrectamente los argumentos de inconformidad que se hicieron ante la responsable, alcance en la valoración de las pruebas y alegatos, interpretación indebida de algún precepto aplicado, en fin, ya no estamos ante omisiones, sino ante el criterio que consideramos inadecuado, por lo que de resultar fundado, el juez ordenará en la sentencia que la responsable deje sin efectos la resolución combatida, y en su lugar, dicte otra siguiendo los lineamientos del fallo protector de garantías que por lo general indica la forma en que debe proceder la responsable.”¹⁸¹

¹⁸⁰. TONDOPÓ HERNÁNDEZ, CARLOS HUGO. **Op. Cit.** página 180.

¹⁸¹ *Ibídem* pág. 181

Fracción VI.- Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 1o. de esta Ley, deberá precisarse la facultad reservada a los Estados que haya sido invadida por la autoridad federal, y si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad de la Autoridad Federal que haya sido vulnerada o restringida.

Este sólo será un requisito de la demanda de amparo, en el supuesto de que se promueva con fundamento en las fracciones II y III del artículo 1° de la Ley de Amparo, o sea, por invasión de esferas, deberá precisarse la facultad reservada a los Estados que haya sido invadida por la Autoridad Federal o viceversa.

Exhibición de copias. Debe considerarse como requisito de la demanda de amparo lo establecido en el artículo 120 de la Ley de Amparo, que impone la obligación de exhibir copias de aquélla para las autoridades responsables, el tercer perjudicado si lo hubiere, el Ministerio Público Federal y dos para el incidente de suspensión si se pidiera ésta.

Firma del quejoso. Resulta indispensable que la demanda de amparo contenga la firma de quien la suscribe, pues solo así puede establecerse quién es el responsable de la demanda y quién solicita el amparo y protección de la justicia federal, pues la presentación de un escrito sin firma es como si no se presentara.

Si el quejoso no sabe firmar, otra persona lo hará a su ruego y en su nombre debiendo imprimir la huella digital del promovente, de tal forma que si no se encuentra firmada la demanda, se desechará de plano sin requerir al promovente para su aclaración.

Suspensión de los actos reclamados. La petición de la suspensión del acto reclamado no es un requisito de la demanda de amparo, regularmente el quejoso la solicita, pero no resulta ser necesario, ya que puede pedirla con posterioridad a la admisión de la misma y hasta que no se haya pronunciado ejecutoria de amparo.

Al solicitar la suspensión no hay obligación de justificar su procedencia, pues basta la solicitud para que el Juez de Amparo, analice la naturaleza del acto reclamado, el interés social y orden público y así concederla o negarla, el quejoso puede ofrecer pruebas para efectos de que el Juez tenga mayores elementos de convicción al momento de acordar lo que corresponda.

No todos los actos son susceptibles de suspenderse, como los negativos, en donde de concederse la suspensión, le daría a efectos restitutorios, propios de la sentencia de fondo.

Si el acto reclamado es una ley autoaplicativa o heteroaplicativa, la suspensión debe solicitarla por cuanto a los efectos que produce.

El artículo 135 de la Ley de amparo, prevé la suspensión en contra del cobro de contribuciones y aprovechamientos, en donde el Juez podrá discrecionalmente conceder la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos previo depósito del total en efectivo de la cantidad a nombre de la Tesorería de la Federación o de la entidad federativa o municipio que corresponda.

Se tramita en vía incidental, debe acompañarse de dos copias de la demanda o del escrito en donde se solicita, si se pide con posterioridad a la demanda, las pruebas que se ofrezcan deben de hacerse en forma independiente del proceso principal.

3.2 TIPOS DE RESOLUCIONES QUE RECAEN A LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO.

Una vez presentada la demanda de amparo, se da cuenta con la misma al juez, para que la acuerde, este proveído puede ser de desechamiento, de prevención o aclaración, de incompetencia, de impedimento, o bien, admisorio.

Acuerdo de desechamiento de la demanda.

El Juez examinará ante todo, el escrito de demanda; y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano, sin suspender el acto reclamado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145 de la Ley de Amparo.

En este acuerdo, el Juez especifica cuál es la causal de improcedencia que aprecia, fundando su resolución en los preceptos legales y tesis jurisprudenciales que contemplan la causal de improcedencia.

Acuerdo de desechamiento por violación al principio de definitividad.

Este acuerdo se dicta en virtud de que el quejoso no agotó los recursos ordinarios y/o medios de defensa legales que puedan revocar, modificar o anular el acto reclamado.

Acuerdo de desechamiento porque la demanda carece de firma.

En líneas anteriores se ha mencionado que la demanda de amparo debe de ir firmada para poder admitirla, y en caso de no hacerlo, deber desecharse, aún cuando el artículo 116 de la Ley de Amparo no establece ese requisito.

Acuerdo de desechamiento por impugnarse una resolución que no es de imposible reparación.

Deberá desecharse la demanda de amparo, cuando se promueve contra una resolución de procedimiento, si ésta no fue combatida primeramente a través de los recursos ordinarios que la Ley que rige el acto prevea, y posteriormente al impugnarse la sentencia de primera instancia en caso de que no sea favorable el recurso ordinario y hasta que se emita la sentencia definitiva, se puede promover demanda de amparo directo.

Auto de prevención y/o aclaración

Este acuerdo se dicta cuando la demanda es obscura, por carecer de los requisitos de la demanda de amparo o no se hayan acompañado las copias suficientes de la demanda para cada una de las partes, en este acuerdo se concede al quejoso un término de tres días hábiles, siguientes al en que surta efectos la notificación del requerimiento para cumplir con ese mandato, debiendo adjuntar tantas copias del escrito donde desahoga la prevención para cada una de las partes, ya que ese escrito forma parte de la demanda de garantías.

Auto de incompetencia.

Este proveído se dicta, cuando la demanda de amparo fué promovida ante autoridad judicial que carece de competencia, ya por causas de territorio o por motivos de la materia.

En este caso, el Juez se declara incompetente, especifica qué órgano es el competente para conocer de ese asunto, señala la causa por la cual carece de competencia, precisa el fundamento legal de su resolución y ordena la remisión

del expediente al órgano judicial que considere competente para conocer del juicio de amparo.

En los casos de notoria incompetencia del Juez de Distrito ante quien se presente la demanda, el juez se limitará a proveer sobre la suspensión cuando se trate de los actos mencionados en el artículo 17 (que el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación, destierro o en cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 Constitucional), remitiendo, sin proveer sobre la admisión de la demanda, los autos al Juez de Distrito que considere competente. Fuera de estos casos, recibida la demanda, el Juez de Distrito, sin proveer sobre su admisión y sin substanciar incidente de suspensión, la remitirá con sus anexos al Juez de Distrito que corresponda, (artículo 54 de la Ley de Amparo).

Auto de incompetencia atendiendo al ámbito territorial.

Cuando ante un juez de Distrito se promueva un juicio de amparo de que otro deba conocer, se declarará incompetente de plano y comunicará su resolución al juez, que, en su concepto, deba conocer de dicho juicio, acompañándole copia del escrito de demanda. Recibido el oficio relativo por el juez requerido, decidirá de plano, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, si acepta o no el conocimiento del asunto, tramitándose el incidente respectivo previsto en el artículo 52 de la Ley de Amparo.

Auto de incompetencia atendiendo a la materia.

Existen cuatro materias de especialidad o especialización en amparo, a saber: penal, administrativa, civil y laboral. Si la demanda de amparo, es presentada ante un Juez de Distrito en una materia diversa a la de su competencia, deberá

dictar un auto en que rehuse conocer de ese juicio y remitirá la demanda al Juez competente.

El expediente se remite al Tribunal o Juzgado que se considere competente, el cual deberá dictar un acuerdo aceptando la competencia o rechazándola, iniciándose así el incidente de competencia previsto en los artículos 48, 49, 50 y 51 de la Ley de Amparo.

Auto de admisión de la demanda de amparo.

Cuando la acción de amparo es procedente o, siendo improcedente, la causal no es notoria y absoluta; asimismo, cuando la demanda reúne todos los requisitos, no es obscura y se han acompañado todas las copias de ella, o cuando habiendo prevenido, el quejoso haya desahogado en sus términos la prevención respectiva, el Juez de Distrito dicta auto admisorio de la demanda.

En este acuerdo se manda formar expediente y registrarlo en el libro de gobierno del Juzgado; se tiene por presentado a la persona que promueva y en caso de los representantes, se tiene por reconocida su personalidad; se admite la demanda a trámite; el Juez requiere a las autoridades responsables para que rindan el informe con justificación dentro de un término de cinco días; se señala fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional; en caso de existir tercer perjudicado, se manda emplazarlo; si se solicitó la suspensión se ordena tramitar por separado y duplicado el incidente de suspensión, se ordena dar la intervención que corresponda al Ministerio Público y se acuerda sobre las pruebas que se ofrezcan en su caso.

3.3 INFORME JUSTIFICADO.

El informe justificado es aquél documento emitido por la autoridad responsable, a través del cual, expone si es o no cierto el acto(s) reclamado(s), así como las razones y fundamentos legales que estime pertinentes para sostener la constitucionalidad del(os) acto(s) reclamado(s) o la improcedencia del juicio.

En el informe justificado la autoridad hace del conocimiento del Juez, si el acto que a ella se atribuye es cierto o no y en caso afirmativo, si tiene injerencia con su emisión y/o ejecución, estableciendo las bases constitucionales y legales por las cuales emitió dicho acto.

Las autoridades responsables deberán rendir su informe con justificación dentro del término de cinco días, plazo que podrá ampliar el Juez de Distrito hasta por otros cinco días si considera que la importancia del asunto lo amerita, en cualquiera de los casos, debe rendirse con anticipación de ocho días antes de la celebración de la audiencia constitucional, para permitir el conocimiento del mismo al quejoso, en caso de no hacerlo así, el Juez puede diferir o suspender la audiencia, según lo solicite el quejoso o el tercero perjudicado, ya sea por escrito o verbalmente en la audiencia, esto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149 de la ley de Amparo.

En el informe justificado la autoridad responsable puede proponer diversas hipótesis de improcedencia del juicio de amparo, anexo al informe “debe exhibir copia de las constancias que apoyen la constitucionalidad del acto reclamado, pudiendo ofrecer las pruebas que considere convenientes para apoyar la constitucionalidad del acto reclamado y, en su caso, las hipótesis de improcedencia del amparo que haya propuesto.”¹⁸²

¹⁸² Ibídem página 64.

“Si el informe es firmado P.A. por persona distinta a quien debería suscribirlo, no se tendrá por legalmente rendido, de conformidad con el artículo 19 de la Ley de Amparo, el que sólo admite la representación del C. Presidente de la República por los funcionarios que el propio precepto legal indica; a menos de que se trate de la sustitución legal "por ausencia"(no enunciada P.A.), de quien está obligado a rendirlo.”¹⁸³

Una vez rendido el informe justificado, el Juez de Distrito da vista con el mismo al quejoso por el término de tres días, con fundamento en el artículo 297, fracción II del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, a fin de que pueda conocerlo y objetar su contenido, aún cuando dentro de la misma audiencia constitucional puede objetarlo.

3.4 PRUEBAS.

Las afirmaciones que expongan las partes en el juicio de amparo, deben robustecerse con elementos probatorios, el artículo 150 de la Ley de Amparo establece que en el juicio de amparo es admisible toda clase de pruebas excepto la confesional, las que vayan contra la moral o el derecho.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la materia, son admisibles en el amparo las siguientes pruebas:

1. La documental pública;
2. La documental privada;
3. La pericial;

¹⁸³ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Op. Cit., página 81.

4. La inspección o reconocimiento judicial;
5. La testimonial;
6. Las fotografías;
7. Las notas taquigráficas;
8. Los escritos;
9. Los descubrimientos de la ciencia;
10. Las presunciones.

De acuerdo con el artículo 151 de la Ley de Amparo, las pruebas se ofrecen en la audiencia constitucional, sin embargo, tratándose de las pruebas testimonial, pericial y de inspección ocular, deber anunciarse con 5 días hábiles, intermedios entre el día del anuncio y el de la audiencia constitucional. Fuera de estos casos, las partes tienen dos oportunidades para ofrecer las pruebas que son:

1. Antes del día de la audiencia constitucional, caso en el cual el Juez reserva el acuerdo de admisión de pruebas y hace relación de ellas en la propia audiencia, donde acordará si las admite o desecha.
2. En la audiencia constitucional, cualquiera de las partes puede ofrecer las pruebas verbalmente durante la etapa de ofrecimiento de pruebas y en ese momento el Juez acuerda lo conducente sobre su admisión y desahogo.

Reglas particulares de las pruebas.

La testimonial, se ofrece por escrito con cinco días hábiles de anticipación intermedios entre el día del anuncio y el de la audiencia constitucional; al anunciarla se adjunta el interrogatorio al tenor del cual deberán de ser examinados los testigos, con las copias del mismo para cada una de las partes

para que formulen repreguntas a los testigos, ya sea por escrito o en forma verbal en la audiencia, se menciona el nombre de los testigos y su domicilio, aclarando si se compromete a presentarlos o solicita al Juez su citación por los conductos legales, por estar imposibilitado para hacerlo, en cuyo caso el Juez lo citará, apercibiendo a los testigos con sancionarlos en caso de inasistencia sin causa justificada.

La pericial, se anuncia por escrito con cinco días hábiles de anticipación a la audiencia constitucional, sin computarse el día en que se anuncia la prueba y el de la audiencia constitucional, se debe especificar el nombre del perito, la materia sobre la que versará, adjuntando el cuestionario bajo el cual han de rendir su dictamen los peritos, acompañando copias del mismo para cada una de las partes, para que estén en aptitud de designar perito si así lo desean, el oferente de la prueba puede designar perito o adherirse al que designe el Juez al momento de admitir la prueba. El perito designado por el Juzgado debe comparecer ante el Juez y secretario de acuerdos para aceptar el cargo y manifestar que no se encuentra en alguno de los supuestos de impedimento que prevé el artículo 66 de la Ley de Amparo.

La inspección ocular y la de reconocimiento, también se ofrecen por escrito y con cinco días hábiles de anticipación a la fecha en que deba tener lugar la audiencia constitucional, sin contarse en ese plazo, el día en que se anuncia la prueba y ni el de la audiencia, al ofrecerse la prueba se debe especificar qué es lo que hay que inspeccionar o reconocer, así el Juez señala fecha para que tenga verificativo la diligencia de inspección ocular o la de reconocimiento.

La documental pública, se ofrece por escrito o en forma verbal en la audiencia constitucional, si el oferente afirma no tener el documento en su poder lo aclarará al Juez, si el oferente ha solicitado oportunamente copia certificada de la prueba ofrecida y la autoridad que lo tiene en su poder no le ha entregado la

copia certificada solicitada, debe solicitar el diferimiento de la audiencia exhibiendo el acuse de recibo a través del cual solicitó a la autoridad copia certificada del documento ofrecido como prueba y el Juez la aplazará y requerirá dicho documento a la autoridad respectiva.

La documental privada, se ofrece por escrito o en forma verbal en la audiencia constitucional, en los mismos términos que la documental pública.

Las fotografías, escritos y notas taquigráficas, se ofrecen por escrito, o verbalmente en la audiencia constitucional, exhibiendo tales documentos al Juez, tratándose de las fotografías, se ofrecen acompañadas de una certificación de la fecha, lugar y forma de lo que en ellas se representa; las notas taquigráficas se exhiben acompañadas de una traducción al alfabeto, a fin de que el Juez pueda conocer su contenido, pudiendo ser objetada por cualquiera de las partes, caso en el cual se ofrecerá una pericial para que se proceda a hacer la traducción correspondiente.

Los descubrimientos de la ciencia, pueden ofrecerse por escrito o de forma oral en la audiencia constitucional, en su ofrecimiento deberá presentarse ese descubrimiento de la ciencia, acompañando los instrumentos necesarios para su reproducción.

Las presunciones, se ofrecen por escrito, mencionando en qué consisten, siendo ocioso que se ofrezca en forma abstracta, diciendo que se ofrece en todo lo que favorezca a los intereses de quien la ofrece.

Como se ha mencionado, por regla general las pruebas se ofrecen por escrito, sin embargo, en algunos casos son ofrecidas verbalmente, durante la audiencia constitucional.

Diferimiento de la audiencia constitucional.

Es una figura procesal que impide el inicio de la audiencia, en razón de que no se reúnen determinadas condiciones procesales que hagan viable su desarrollo, solo podrá ser diferida a petición del quejoso o del tercero perjudicado, aunque también el Juez de Distrito puede diferir de oficio la Audiencia Constitucional, si existe causa que la motive.

Causas del diferimiento de oficio:

1. Si una de las autoridades responsables no ha sido emplazada a juicio.
2. Si la autoridad responsable no ha rendido su informe justificado a la fecha de la celebración de la Audiencia Constitucional porque le está corriendo el término a rendirlo.
3. Si no ha sido emplazado el tercero perjudicado a la fecha de la celebración de la Audiencia Constitucional.

El artículo 149 de la Ley de Amparo, establece las causas de diferimiento que puede alegar el quejoso o el tercero perjudicado o ambos, siendo éstas las siguientes:

1. Cuando la autoridad responsable no rinde su informe justificado por lo menos ocho días antes de la celebración de la Audiencia Constitucional,
2. Que las pruebas no se encuentren debidamente preparadas, como en el caso de la pericial, de la testimonial o de la inspección ocular, siempre y cuando se hayan anunciado con 5 días hábiles de anticipación.

3. Que no se haya emplazado a una de las partes en el juicio.

En estos supuestos, el Juez difiere la audiencia constitucional, especificando en el acuerdo respectivo la causa que motiva el diferimiento y señala nuevo día y hora para que tenga lugar la audiencia y se ordena que se cumpla con los aspectos que no se hayan reunido para que se lleve a cabo la audiencia constitucional.

Aplazamiento de la audiencia constitucional.

El aplazamiento impide el inicio de la audiencia y motiva que el Juez fije nueva fecha y hora para su celebración, y tiene lugar cuando el quejoso o el tercero perjudicado han solicitado a la autoridad responsable copia certificada de las constancias que obran en el juicio o en el procedimiento seguido en forma de juicio, de donde provienen los actos reclamados, para exhibirlos como prueba, y no han sido entregadas hasta el día señalado para la celebración de la audiencia.

En este caso, el Juez de Distrito señalará nuevo día y hora dentro de los diez días siguientes al aplazamiento para que tenga lugar la audiencia constitucional y requerirá a la autoridad que tenga en sus archivos el documento, para que exhiba en el juzgado la copia certificada que fue solicitada oportunamente por el oferente de la prueba.

La falta de cumplimiento con el auto que aplaza la audiencia, trae como consecuencia que se decrete la transferencia de la misma y se aperciba a la autoridad omisa en entregar ese documento con el apercibimiento de imponer una medida de apremio e incluso, con consignarla por el desacato al mandato judicial.

Transferencia de la audiencia constitucional.

Es una figura jurídica que contempla el artículo 152 de la Ley de Amparo, y se decreta después de que ha sido aplazada la audiencia y la autoridad no entrega la copia certificada que fue ofrecida como prueba por alguna de las partes, en consecuencia, no se celebra la audiencia constitucional en la fecha señalada en el auto de aplazamiento, hasta en tanto la autoridad requerida entregue el documento que le fue solicitado.

3.5 AUDIENCIA CONSTITUCIONAL.

La audiencia constitucional es una diligencia judicial pública, en términos de lo señalado por el artículo 154 de la Ley de Amparo, la cual consta de tres etapas, probatoria, (ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas), de alegatos y sentencia.

El desahogo de la audiencia constitucional se hace constar en una acta, en la que se asientan todos los pormenores suscitados y que al final firman todos los están presentes en la audiencia.

En la etapa de alegatos, el Juez no está obligado a hacer la transcripción de los mismos en el acta de audiencia, a excepción de los juicios de amparo en materia penal, en cuyo caso, se transcribirá un extracto de los alegatos que formule el quejoso.

La celebración de la audiencia no puede ser interrumpida salvo en los siguientes casos: 1. Por objeción de falsedad de documentos, de conformidad con el artículo 153 de la Ley de Amparo; 2. Cuando no fuere posible terminar el examen de los testigos en un solo día, de conformidad con el artículo 177 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la materia;

3. Que las pruebas no se encuentren debidamente preparadas, como en el caso de la pericial, la testimonial o de la inspección ocular, siempre y cuando se hayan anunciado con 5 días hábiles de anticipación.

La audiencia constitucional únicamente puede celebrarse cuando estén debidamente emplazadas todas las partes; si las autoridades responsables rindieron su informe justificado con la debida anticipación de ocho días previos a la fecha señalada para la celebración de la audiencia, para que permita hacerlo del conocimiento del quejoso; siempre que se encuentren preparadas para su desahogo las pruebas aportadas por las partes; y que se hubiesen entregado a las partes las copias de los documentos públicos solicitados a servidores públicos para que se tengan como pruebas en el juicio de garantías, de no reunirse estas condiciones el Juez diferirá la audiencia o la aplazará.

Suspensión de la Audiencia Constitucional.

Por regla general, una vez que ha iniciado el desarrollo de la audiencia constitucional, ésta no se suspende, esto es, se desahoga en todas sus partes hasta el dictado de la sentencia definitiva; sin embargo, existen las siguientes excepciones a esta regla:

1. En caso de que alguna de las partes objete un documento ofrecido como prueba en el juicio, suspendiéndose la audiencia para que las partes ofrezcan las pruebas y contrapruebas sobre la autenticidad del documento objetado, esta suspensión se decreta por un término de diez días, esto de conformidad con el artículo 153 de la Ley de Amparo.

2. Cuando no fuere posible terminar el examen de los testigos en un solo día, la diligencia se suspenderá para continuarse al día siguiente hábil, artículo 177 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la materia.

3. Que las pruebas no se encuentren debidamente preparadas, como en el caso de la pericial, la testimonial o de la inspección ocular, siempre y cuando se hayan anunciado con 5 días hábiles de anticipación.

Desahogo de la audiencia constitucional.

En caso de estar debidamente preparada la audiencia constitucional, el Juez ordenará que se celebre, debiendo presidirla ante el secretario que dará fe de lo que en ella se suscite.

La celebración de la audiencia es de oficio, por lo que la falta de asistencia de alguna de las partes no impide su desahogo, como tampoco la inasistencia injustificada de los testigos que las partes se comprometieron a presentar, en cuyo caso se declarará desierta la prueba, procediéndose al desahogo de las demás pruebas que se encuentren debidamente preparadas.

3.6 SENTENCIA.

Es la resolución emitida en el juicio, con la cual se dirime la controversia de fondo, decidiendo si la autoridad responsable violó la Constitución (concediendo el amparo), o que estuvo apegada a la misma (sentencia que niega el amparo), o bien, el juicio puede terminar con una sentencia de sobreseimiento, la cual se emite cuando no se acredita la existencia del acto reclamado (artículo 74, fracción IV, de la Ley de Amparo), así como cuando aparece o sobreviene una causal de improcedencia (artículo 74, fracción III, de la Ley de Amparo).

De conformidad con el artículo 77 de la Ley de Amparo, la sentencia consta de tres partes que son las siguientes:

I.- La fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, y la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados;

II.- Los fundamentos legales en que se apoyen para sobreseer en el juicio, o bien para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado;

III.- Los puntos resolutivos con que deben terminar, concretándose en ellos, con claridad y precisión, el acto o actos por los que sobreseer, conceda o niegue el amparo.

La primera parte se denomina **Resultandos**, que es una narración de los aspectos que integran el expediente, expresando en ellos quién demandó, contra qué acto promovió la demanda de amparo, la fecha de celebración de la audiencia constitucional, indicando qué pruebas se ofrecieron, cuáles se admitieron y cuáles se desahogaron.

La segunda parte se denomina **Considerandos**, representa la parte más importante de la sentencia, ya que el Juez vierte su criterio jurídico para sentenciar, en esta parte el Juez debe indicar lo siguiente:

1. Fundar su competencia conforme a derecho;
2. Valorar las pruebas para acreditar la existencia del acto reclamado;
3. Determinar la procedencia o improcedencia del juicio de amparo;
4. Valorar las pruebas ofrecidas por las partes, relacionadas con la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado;
5. Analizar los conceptos de violación vertidos por el quejoso,
6. Sostener las causas por las cuales dicta su sentencia, basándose en derecho.

La tercera parte se denomina **Resolutivos**, son la síntesis del sentido de la sentencia de amparo, haciendo la indicación en ellos de los actos por los cuales se sobresee el juicio, los declarados constitucionales y por los cuáles se otorga el amparo.

La estructura de la sentencia de amparo es la siguiente:

1. Se debe indicar el lugar y la fecha en que se dicta;
2. Preámbulo, que es la indicación de los datos del expediente;
3. Resultandos;
4. Considerandos, por regla general en el primer considerando se señala la competencia del Juez de Distrito, posteriormente se analizan las pruebas para acreditar la existencia o no de los actos reclamados y finalmente se entra al estudio de la constitucionalidad de los actos reclamados analizando los conceptos de violación vertidos por el quejoso.
5. Puntos resolutivos y;
6. Firma de la sentencia tanto del Juez como del secretario quien da fe de ese acto.

La sentencia se dicta dentro de la audiencia constitucional y su dictado constituye la última etapa de esa diligencia, sin que ello quiera decir que deba dictarse la sentencia el mismo día en que tiene verificativo la audiencia constitucional.

CAPÍTULO IV.

CONTRIBUCIONES QUE SE DEBEN DE PAGAR PARA EL REGISTRO DE UNA MANIFESTACIÓN DE CONSTRUCCIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL Y ANÁLISIS DE INCONSTITUCIONALIDAD.

En el Distrito Federal, si una persona física o moral, pretende llevar a cabo la construcción de una obra nueva, ampliar, reparar o modificar la existente, en términos de lo dispuesto por el artículo 51 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, para poder obtener el Registro de Manifestación de Construcción tipo “A”, “B” ó “C” que corresponda según el proyecto a desarrollar, además de cumplir con los requisitos que prevén los artículos 52 y 53 del ordenamiento legal en cita, y de la Normatividad aplicable en materia de Construcciones, debe de pagar previamente las contribuciones establecidas en los artículos 182, 185, 300, 301 y 302 del Código Fiscal del Distrito Federal, a continuación procedo a analizar cada uno de los citados numerales para determinar si se ajustan a lo dispuesto en nuestra Carta Magna.

4.1 DERECHOS POR LA AUTORIZACIÓN PARA UTILIZAR LAS REDES DE AGUA Y DRENAJE, ARTÍCULO 182 DEL CÓDIGO FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL.

El artículo 182, del Código Fiscal del Distrito Federal, dispone en la fracción I, numerales 1 y 2 lo siguiente:

“ARTICULO 182.- Por la autorización para usar las redes de agua y drenaje o modificar las condiciones de uso, así como por el estudio y trámite, que implica esa autorización, se pagarán los derechos conforme a las siguientes cuotas:

I. Por el estudio de la solicitud y de la documentación técnica, administrativa y legal para el trámite de la obtención de dicha autorización; **tratándose de nuevos**

fraccionamientos o conjuntos habitacionales, comerciales, industriales o de servicios y demás edificaciones de cualquier tipo, se pagará:

1. Cuando el inmueble sea destinado a casa habitación, se atenderá al diámetro de la toma de agua y se pagarán las siguientes cuotas:

DIAMETRO DE LA TOMA	CUOTA A PAGAR
13 mm	\$2,800.00
19 mm	\$6,655.69
25 mm	\$15,807.28
38 mm	\$44,197.99
51 mm	\$168,610.99
64 mm	\$272,259.61
76 mm	\$388,734.30
102 mm	\$709,594.37

2.- Tratándose de inmuebles cuyo destino sea distinto al habitacional, se pagará atendiendo al diámetro de la toma de agua, las siguientes cuotas:

DIAMETRO DE LA TOMA	CUOTA A PAGAR
13 mm	\$5,900.00
19 mm	\$13,866.04
25 mm	\$32,931.84
38 mm	\$92,079.14
51 mm	\$175,636.45
64 mm	\$283,603.76
76 mm	\$404,931.56
102 mm	\$739,160.80

»184
...

4.1.2 ANALISIS DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 182 DEL CÓDIGO FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL.

Como puede advertirse los numerales 1 y 2, de la fracción I, del artículo 182 del Código Fiscal del Distrito Federal antes transcrito, no satisface el requisito de proporcionalidad y equidad tributaria, ya que no existe una adecuada proporción entre el servicio público y la cuota del derecho, toda vez que consigna diferentes cuotas dependiendo de que el inmueble se destine a uso habitacional o a usos diversos a éste, así como al diámetro de la toma, dando un trato distinto a personas que reciben un mismo servicio que es el estudio de la solicitud y de la documentación técnica, administrativa y legal que implica la autorización del uso de las redes de agua y drenaje.

Esto es, por el estudio de la solicitud y de la documentación técnica, administrativa y legal que implica la autorización para usar las redes de agua y drenaje o modificar las condiciones de uso, se debe pagar diferentes cuotas dependiendo si el inmueble lo destinas a casa habitación o tiene un destino distinto al habitacional, y atendiendo al diámetro de la toma, por lo que se considera que tales criterios no guardan una relación con el costo del servicio prestado por la administración.

El costo de la autorización por el uso de redes de agua y drenaje, así como por el estudio y trámite que implica dicha autorización, no varía en función del diámetro de la toma o del uso a que se destine el inmueble, por lo que deviene inconstitucional el precepto analizado, ***pues tratándose de derechos, debe existir un razonable equilibrio en la prestación del servicio y su costo***, esto es, se debe dar el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio.

¹⁸⁴ DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE EL CÓDIGO FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL, GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL, DÉCIMA SÉPTIMA ÉPOCA, 29 DE DICIEMBRE DE 2009, N° 747, PÁGINA 86.

Por lo que se concluye que los derechos previstos en el artículo 182, fracción I numerales 1 y 2, no cumplen con principio de proporcionalidad y equidad tributaria, puesto que establecen cuotas diferentes para los propietarios de inmuebles por la autorización del uso de redes de agua y drenaje o modificar las condiciones de uso, así como por el estudio de la solicitud y de la documentación técnica, administrativa y legal que implica esa autorización, dependiendo el destino del inmueble a construir y el diámetro de la toma, sin tomar en cuenta que se trata de un mismo servicio (el estudio de la solicitud y de la documentación técnica, administrativa y legal que implica la autorización del uso de las redes de agua y drenaje), por lo que se da un trato diferente a sujetos iguales, al cobrarse diferentes cuotas a quienes reciben un mismo servicio.

Por lo tanto, siendo un mismo estudio para autorizar el aprovechamiento o uso de los bienes del dominio público con que el Estado dota del servicio de suministro de agua potable a los demandantes, no existe razón para distinguirlos por el hecho de que unos destinen su inmueble a casa habitación y otros para un uso distinto, o bien, atendiendo al diámetro de la toma, por lo que es evidente la violación al principio de proporcionalidad y equidad contenido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que a todos los demandantes les debe corresponder el mismo monto por el estudio de la solicitud y de la documentación técnica, administrativa y legal que implica la autorización del uso de las redes de agua y drenaje.

Para la determinación del costo de los derechos por la sola autorización para el uso de las redes de agua y drenaje no es indispensable algún despliegue técnico para verificar si procede o no otorgar dicha autorización, ya que para hacerlo, la autoridad no debe realizar actos materiales para determinar la forma

en que se prestará el servicio, toda vez que el objeto real de éste se traduce, fundamentalmente, en la recepción de la solicitud, el análisis de la documentación presentada por el solicitante y el trámite de la autorización, por lo tanto, el destino que vaya a darse al inmueble y el diámetro de la toma, no justifica el trato diverso que da el mencionado precepto a quienes solicitan esa autorización, pues tales elementos no atienden al objeto real del servicio prestado por el ente público, por lo que el costo del servicio prestado no guarda reciprocidad con el monto de la contribución a cubrir.

Por lo anteriormente expuesto, es de concluir que dicho precepto vulnera los principios constitucionales de equidad y proporcionalidad tributarias, ya que en todos los casos, el gasto que erogará el Estado por la expedición de la autorización respectiva será el mismo, sin importar el uso que se dará al inmueble en cuestión, o sus medidas; además, se da un trato desigual a sujetos iguales, al cobrarse diferentes cuotas a quienes reciben la autorización correspondiente en condiciones análogas.

4.2 DERECHOS POR EL REGISTRO DE MANIFESTACIÓN DE CONSTRUCCIÓN ARTÍCULO 185 DEL CÓDIGO FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL.

El artículo 182, del Código Fiscal del Distrito Federal, establece literalmente lo siguiente:

“ARTICULO 185.- Por el registro, análisis y estudio de manifestación de construcción tipos "A", "B" y "C", se pagará el derecho respectivo conforme a las cuotas que a continuación se establecen:

A) Inmuebles de uso habitacional

I. Manifestación de construcción tipo A

- a). Por el registro..... \$227.00
- b). Por el análisis y estudio, por m2..... \$12.00

II. Manifestación de construcción tipo B

- a). Por el registro..... \$414.00
- b). Por el análisis y estudio, por m2..... \$39.00

III. Manifestación de construcción tipo C

- a). Por el registro..... \$605.00
- b). Por el análisis y estudio, por m2..... \$44.00

B) Inmuebles de uso no habitacional

I. Manifestación de construcción tipo B

- a). Por el registro..... \$450.00
- b). Por el análisis y estudio, por m2..... \$65.00

II. Manifestación de construcción tipo C

- a). Por el registro..... \$658.00
- b). Por el análisis y estudio, por m2..... \$76.00

Para el caso de construcción de ampliaciones y reparaciones, se pagará por el registro, análisis y estudio de manifestación de construcción de que se trate, los derechos establecidos en los incisos A) y B) de este artículo, respecto de las áreas que se pretenda ampliar o reparar.

Cuando se trate de modificación, se pagará, una cuota equivalente al 20% de los derechos que se causarían por el registro, análisis y estudio de la manifestación de construcción respectiva.

Por la prórroga del registro de manifestación de construcción, se pagará una cuota equivalente al 10%^m de los derechos causados por el registro, análisis y estudio de la manifestación de que se trate.”¹⁸⁵

4.2.1 ANALISIS DE INCONSTITUCIONALIDAD

Como puede advertirse del numeral anteriormente transcrito por el registro, análisis y estudio de manifestación de construcción tipos "A", "B" y "C", se pagan diferentes cuotas, dependiendo si el inmueble se destina a uso habitacional o se trata de inmuebles de uso no habitacional, atendiendo a los metros cuadrados, lo cual, considero contraviene la garantía de equidad y proporcionalidad tributaria previstas en la fracción IV del artículo 31 Constitucional, en atención a los siguientes razonamientos:

En el supuesto previsto en el artículo 185 del Código Fiscal del Distrito Federal, el servicio que presta el Estado consiste básicamente en el registro, análisis y estudio de manifestación de construcción tipos "A", "B" y "C", respecto del cual, la autoridad administrativa realiza el mismo esfuerzo independientemente de que la obra se destine a uso habitacional y diverso al habitacional y al número de metros cuadrados de construcción que va a ser edificada.

Esto es, el único objeto real consiste en el registro de la manifestación de construcción, el análisis y estudio de la documentación presentada.

¹⁸⁵ IBIDEM, página 88-89.

Bajo esta tesitura, el número de metros cuadrados y el destino que vaya a darse al inmueble a construir (habitacional o no habitacional), no justifica el trato diverso que da el artículo 185, incisos A) fracciones I, II y III, e inciso B) fracciones I y II del Código Fiscal del Distrito Federal, a quienes solicitan el registro de la manifestación de construcción tipos “A”, “B” o “C”, pues tales elementos no atienden al objeto real del servicio prestado, pues reitero que ***tratándose de derechos, debe existir un razonable equilibrio entre la prestación del servicio y su costo***, esto es, se debe dar el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio.

En estas condiciones, es de concluirse que el artículo 185, incisos A) fracciones I, II y III, e inciso B) fracciones I y II del Código Fiscal del Distrito Federal, al establecer cuotas diversas para el registro de manifestación de construcción de inmuebles, tomando en cuenta elementos ajenos al servicio prestado, como son el número de metros cuadrados de construcción y el destino que vaya a dársele al inmueble, infringe las garantías de proporcionalidad y equidad tributaria, previstas en el artículo 31 fracción IV de la Carta Magna.

4.3 APROVECHAMIENTOS PARA PREVENIR, MITIGAR Y COMPENSAR LAS ALTERACIONES O AFECTACIONES AL AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES, ARTÍCULO 300 DEL CÓDIGO FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL.

El artículo 300 del Código Fiscal del Distrito Federal establece literalmente lo siguiente:

“ARTICULO 300.- Las personas físicas y morales que realicen construcciones en términos del artículo 51 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, deberán cubrir el pago por concepto de aprovechamientos para que la autoridad competente realice las acciones necesarias para prevenir, mitigar o compensar las

alteraciones o afectaciones al ambiente y los recursos naturales, a razón de \$34.00 por metro cuadrado de construcción.

Para llevar a cabo el cálculo de los aprovechamientos a que se refiere este artículo, no se considerarán los metros cuadrados destinados a estacionamientos.

Los aprovechamientos a que se refiere este artículo, deberán aplicarse íntegramente en la Delegación correspondiente a través de la autoridad competente para la implementación de medidas de seguridad y mitigación o compensación a las alteraciones o afectaciones al ambiente y a los recursos naturales, que se generen en la Delegación correspondiente.

La autoridad competente dará el visto bueno respecto a que el particular cumplió con las medidas de mitigación, previo a la ocupación de la obra.

Este concepto no aplica para viviendas unifamiliares.”¹⁸⁶

4.3.1 ANALISIS DE INCONSTITUCIONALIDAD

El artículo antes transcrito prevé que esta contribución que se cause se cubrirá en concepto de aprovechamiento, sin embargo, lo cierto es que tiene la naturaleza de un impuesto y, por ende, está sujeta al cumplimiento de los principios tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, en virtud de que son impuestas en forma unilateral y coactiva por el Gobierno del Distrito Federal; el hecho imponible lo realiza directamente el particular, que es la referida construcción o realización de obras a que se refiere artículo 51 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, y se constituye sobre actos que reflejan una disponibilidad económica como consecuencia de la propiedad o posesión inmobiliaria, además de que no se vincula a la realización de un acto o actividad específicos a cargo de la

administración pública local, ya que si ésta no realiza las acciones referidas, de cualquier forma nace la obligación tributaria y, por último, esas acciones constituyen gastos públicos indivisibles e indeterminados individualmente.

Robustece lo anterior el siguiente criterio jurisprudencial cuyo texto es del tenor literal siguiente:

“IMPUESTOS. TIENEN ESA NATURALEZA LAS PRESTACIONES PÚBLICAS PATRIMONIALES PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 318 Y 319 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL Y, POR TANTO, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS CONSAGRADOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Los artículos citados establecen que quienes construyan desarrollos habitacionales de más de 20 viviendas, o realicen obras, instalaciones o aprovechamientos de más de 200 metros cuadrados, deberán cubrir el pago por concepto de aprovechamientos para que la autoridad competente realice las acciones necesarias para prevenir, mitigar o compensar las alteraciones o afectaciones al ambiente y los recursos naturales, así como los efectos del impacto vial, a razón de una determinada cantidad por metro cuadrado de construcción, en el caso de los desarrollos mencionados, y conforme a las cantidades que se determinen por metro cuadrado de construcción, según la zona en que se realice la obra y el destino que se le dé, tratándose de construcciones de más de 200 metros cuadrados. En ese tenor, se concluye que aun cuando los artículos 318 y 319 del Código Financiero del Distrito Federal señalen que las prestaciones patrimoniales de carácter público que prevén se cubrirán en concepto de aprovechamientos, lo cierto es que tienen la naturaleza de un impuesto y, por ende, están sujetas al cumplimiento de los principios tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que son impuestas en forma unilateral y coactiva por el Distrito Federal; el hecho imponible lo realiza directamente el particular, que es la referida construcción o realización de obras, instalaciones o aprovechamientos, y se constituye sobre actos que reflejan una disponibilidad económica como consecuencia de la propiedad o posesión inmobiliaria, además de que no se vincula a la realización de un acto o actividad

¹⁸⁶ IBIDEM, página 143.

específicos a cargo de la administración pública local, ya que si ésta no realiza las acciones referidas, de cualquier forma nace la obligación tributaria y, por último, esas acciones constituyen gastos públicos indivisibles e indeterminados individualmente.

Contradicción de tesis 210/2005-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto y Décimo Primero en Materia Administrativa del Primer Circuito. 31 de marzo de 2006. Mayoría de tres votos. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: María Estela Ferrer Mac-Gregor Poisot.¹⁸⁷

En razón de lo anterior y una vez definido que el artículo 300 del Código Fiscal del Distrito Federal, es un impuesto que deberán cubrir todas las personas físicas y morales que realicen construcciones en términos del artículo 51 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, para que la autoridad competente realice las acciones necesarias para prevenir, mitigar o compensar las alteraciones o afectaciones al ambiente y los recursos naturales, exceptuando las viviendas unifamiliares.

En este sentido, el dispositivo a estudio, vulnera el principio de equidad tributaria, pues es inequitativo, porque si una persona realiza una construcción en términos del artículo 51 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, se encuentra obligada al pago del impuesto a que se refiere el artículo 300 del Código Tributario, sin embargo, si construye una vivienda unifamiliar no existe la obligación del pago de dicha contribución, por que en este último caso, el legislador supuso que no se requieren acciones para prevenir, mitigar o compensar las alteraciones o afectaciones al ambiente y los recursos naturales.

Dicho trato fiscal resulta inequitativo, ya que basta que se realice cualquiera de las construcciones a que se refiere el artículo 51 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, para que nazca la obligación de pago a

que se refiere el dispositivo legal a estudio, cuando en igualdad de circunstancias, por la construcción de una vivienda unifamiliar, no existe la obligación tributaria.

Por lo tanto, al exceptuar del pago de la contribución a los constructores de viviendas unifamiliares, transgrede el principio de equidad tributaria, pues genera un tratamiento fiscal que no encuentra justificación legal alguna en dicho precepto legal, ni mucho menos se justifica algún fin extrafiscal que motivara dicha exención.

Lo anterior es así, ya que no solo puede ser el número de metros cuadrados a construir, el parámetro al que debe atenderse para fijar el monto del tributo a pagar para que la autoridad competente realice las acciones necesarias para prevenir, mitigar o compensar las alteraciones o afectaciones al ambiente y los recursos naturales, por lo tanto, considero que este precepto es violatorio del principio de equidad tributaria que establece la fracción IV del artículo 31 Constitucional.

4.4 APROVECHAMIENTOS PARA PREVENIR MITIGAR O COMPENSAR LOS EFECTOS DEL IMPACTO VIAL, ARTÍCULO 301 DEL CÓDIGO FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL.

El artículo 301 del Código Fiscal del Distrito Federal establece literalmente lo siguiente:

“ARTICULO 301.- Las personas físicas o morales que realicen obras o construcciones en el Distrito Federal de más de 200 metros cuadrados de construcción deberán cubrir el pago por concepto de aprovechamientos para que la

¹⁸⁷ Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIII, Mayo de 2006, Tesis: 2a./J. 54/2006, Página: 281, Registro: 175077.

autoridad competente realice las acciones para prevenir, mitigar o compensar los efectos del impacto vial, de acuerdo con lo siguiente:

- a). Habitacional, por metro cuadrado de construcción \$74.00
- b). Otros Usos, por metro cuadrado de construcción \$100.00
- c). Las estaciones de servicio, pagarán a razón de \$212,184.00, por cada dispensario.

Para llevar a cabo el cálculo de los aprovechamientos a que se refiere este artículo, no se considerarán los metros cuadrados destinados a estacionamiento.

Los aprovechamientos a que se refiere este artículo, deberán aplicarse íntegramente en la Delegación correspondiente a través de la autoridad competente para la implementación de medidas de seguridad y mitigación o compensación a las alteraciones o afectaciones al impacto vial generado por el aumento de las construcciones.

La autoridad competente dará el visto bueno respecto a que el particular cumplió con las medidas de mitigación, previo a la ocupación de la obra.

Este concepto no aplica para viviendas unifamiliares.”¹⁸⁸

4.4.1 ANALISIS DE INCONSTITUCIONALIDAD

Al igual que el artículo analizado en el punto 4.3.1, el artículo 301 del Código Fiscal del Distrito Federal, el numeral que se analiza prevé que la contribución que se cause se cubrirá en concepto de aprovechamiento, sin embargo, tiene la naturaleza de un impuesto y, por ende, está sujeta al cumplimiento de los principios tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en obvio de innecesarias

¹⁸⁸ DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE EL CÓDIGO FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL, GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL, DÉCIMA SÉPTIMA ÉPOCA, 29 DE DICIEMBRE DE 2009, N° 747, PÁGINA 143.

repeticiones, me remito a lo manifestado en dicho apartado del presente trabajo.

En este sentido, se considera que el artículo 301 del Código Fiscal del Distrito Federal, contraviene la garantía de proporcionalidad y equidad tributaria, pues establece que las personas físicas y morales que realicen construcciones de más de 200 metros cuadrados de construcción deberán de cubrir el pago por concepto de aprovechamientos para que la autoridad competente realice las acciones para prevenir, mitigar o compensar los efectos del impacto vial, estableciendo una cuota dependiendo si la construcción se destinará para uso habitacional o para otros usos.

Viola el principio de proporcionalidad tributaria, al no estar en proporción a la capacidad contributiva del sujeto pasivo, esto es, los gravámenes deben fijarse de acuerdo a la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de tal manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos ingresos y en el presente caso no es así.

El legislador está tomando como base gravable del tributo el destino que se le da al inmueble y el número de metros cuadrados, sin tomar en cuenta la capacidad contributiva de cada sujeto.

Bajo esta tesis, el número de metros cuadrados y el destino que vaya a darse al inmueble a construir (habitacional o no habitacional), no justifica el trato diverso que da el artículo 301 del Código Fiscal del Distrito Federal, a quienes realicen obras o construcciones de más de 200 metros cuadrados de construcción.

Viola el principio de equidad tributaria, ya que las personas que realicen construcciones de hasta 200 metros cuadrados de construcción no tienen que pagar esta contribución, pues el legislador consideró, sin razón alguna, que en este caso la autoridad competente no tiene que realizar acciones para prevenir, mitigar o compensar los efectos del impacto vial, dando un trato desigual a sujetos que se ubican en la misma hipótesis normativa, pues si una persona desarrolla un proyecto de 201 metros cuadrados de construcción se encuentra obligada al pago del impuesto contenido en el artículo 301 del Código Fiscal del Distrito Federal.

Al exceptuar del pago de dicho impuesto a las viviendas unifamiliares, dicho trato fiscal resulta inequitativo, ya que basta que una persona realice obras o construcciones en el Distrito Federal de mas de 200 metros cuadrados de construcción, para que nazca la obligación de pago a que se refiere el dispositivo legal a estudio, cuando en igualdad de circunstancias, por la construcción de una vivienda unifamiliar, no existe la obligación tributaria.

Por lo tanto, al exceptuar del pago de la contribución a los constructores de viviendas unifamiliares, transgrede el principio de equidad tributaria, pues genera un tratamiento fiscal que no encuentra justificación legal alguna en dicho precepto legal, ni mucho menos se justifica algún fin extrafiscal que motivara dicha exención.

4.5 APROVECHAMIENTOS POR LA CONSTRUCCIÓN DE NUEVOS DESARROLLOS URBANOS O NUEVAS EDIFICACIONES O AMPLIACIONES, ARTÍCULO 302 DEL CÓDIGO FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL.

“ARTICULO 302.- Las personas físicas y morales que construyan nuevos desarrollos urbanos, nuevas edificaciones, amplíen la construcción ó cambien el uso de las construcciones que requieran nuevas conexiones de agua y drenaje o ampliaciones, deberán cubrir el pago por concepto de aprovechamientos a razón

de \$195.00 por cada metro cuadrado de construcción nueva ó de ampliación, a efecto de que el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, realice las obras necesarias para estar en posibilidad de prestar los servicios relacionados con la infraestructura hidráulica.

Para el cálculo a que se refiere este artículo, no se considerarán los metros cuadrados destinados a estacionamiento.

Este concepto no aplica para viviendas unifamiliares.

Los aprovechamientos a que se refiere este artículo, deberán aplicarse íntegramente en la Delegación correspondiente a través de la autoridad competente para aplicarse íntegramente a la ejecución de las obras necesarias para prestar los servicios relacionados con la infraestructura hidráulica.

La autoridad competente dará el visto bueno respecto a que el particular cumplió con las medidas de mitigación, previo a la ocupación de la obra.”¹⁸⁹

4.5.1 ANALISIS DE INCONSTITUCIONALIDAD

Al igual que el artículo analizado en el punto 4.3.1, el artículo 302 del Código Fiscal del Distrito Federal, el numeral que se analiza prevé que la contribución que se cause se cubrirá en concepto de aprovechamiento, sin embargo, tiene la naturaleza de un impuesto y, por ende, está sujeta al cumplimiento de los principios tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en obvio de innecesarias repeticiones, me remito a lo manifestado en dicho apartado del presente trabajo.

¹⁸⁹ IBIDEM, página 144.

El numeral antes transcrito se considera inconstitucional, en razón de que transgrede el principio de equidad tributaria, al exceptuar del pago de la contribución a los constructores de viviendas unifamiliares, lo que genera un tratamiento fiscal que no encuentra justificación legal alguna en dicho precepto legal, ni mucho menos se justifica algún fin extrafiscal que motivara dicha exención.

Lo anterior es así, ya que es inequitativo al exceptuar del pago del impuesto que establece, a los constructores de viviendas unifamiliares, pues genera un tratamiento fiscal que no encuentra justificación legal alguna en dicho precepto legal o en algún otro del Código Fiscal del Distrito Federal, consecuentemente, el precepto en cuestión resulta inconstitucional, pues es contrario al principio de equidad tributaria resguardado en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El término contribución se refiere a las aportaciones que de una parte de la riqueza hacen los particulares al Estado, (en sus tres niveles de gobierno), por mandato Constitucional, de forma proporcional y equitativa que dispongan las leyes, para que éste los administre y pueda realizar sus atribuciones destinándolas al gasto público.

SEGUNDA. Los principios de obligatoriedad, proporcionalidad, equidad, legalidad, y de gasto público, que en materia tributaria aparecen consignados en la fracción IV del artículo 31, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, representan la guía suprema de todo orden jurídico-fiscal, debido a que las normas en esta materia deben reflejarlos y respetarlos en todo momento.

TERCERA. Los derechos, son las contribuciones establecidas en la Ley, que percibe el Estado por el uso y aprovechamiento de los bienes del dominio Público, así como por los servicios jurídico-administrativos que presta la administración pública, a las personas físicas o morales que lo soliciten.

CUARTA. Las normas que contemplan el pago de derechos por los servicios jurídico-administrativos que presta en Estado en sus funciones de derecho público, al ser una contribución, deben de cumplir con los principios de obligatoriedad, proporcionalidad, equidad, legalidad, y de gasto público, consignados en la fracción IV del artículo 31, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTA. Los derechos previstos en la fracción I del artículo 182 del Código Fiscal del Distrito Federal, para el trámite de la obtención de la autorización

para usar las redes de agua y drenaje o modificar las condiciones de uso, por el estudio de la solicitud y de la documentación técnica, administrativa y legal, viola el principio de proporcionalidad y equidad tributaria.

SEXTA. Los derechos previstos en el artículo 185 del Código Fiscal del Distrito Federal, por el registro, análisis y estudio de manifestación de construcción tipos "A", "B" y "C", al contemplar diferentes cuotas, dependiendo si el inmueble se destina a uso habitacional o se trata de inmuebles de uso no habitacional, atendiendo a los metros cuadrados, contraviene la garantía de equidad y proporcionalidad tributaria.

SÉPTIMA. Los aprovechamientos, son los ingresos que percibe el Estado que derivados de las facultades administrativas y sancionatorias de las autoridades, por la inobservancia, violación o abuso de deberes jurídicos a cargo de los particulares.

OCTAVA. Los artículos 300, 301 y 302 del Código Fiscal del Distrito Federal, contemplan contribuciones por concepto de aprovechamientos, si embargo, tienen la naturaleza de un impuesto y, por ende, están sujetas a cumplir con los principios tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

NOVENA. El artículo 300 del Código Fiscal del Distrito Federal, no cumplen con el principio de equidad tributaria, pues es inequitativo al exceptuar del pago de esta contribución a los constructores de viviendas unifamiliares.

DÉCIMA. El artículo 301 del Código Fiscal del Distrito Federal, viola el principio de proporcionalidad tributaria, al no estar en proporción a la capacidad contributiva del sujeto pasivo, al tomar como base gravable del tributo el destino que se le dé al inmueble y el número de metros cuadrados.

DÉCIMA PRIMERA. El artículo 301 del Código Fiscal del Distrito Federal viola el principio de equidad tributaria, ya que las personas que realicen construcciones de hasta 200 metros cuadrados de construcción no tienen que pagar esta contribución.

DÉCIMA SEGUNDA. El artículo 302 del Código Fiscal del Distrito Federal, transgrede el principio de equidad tributaria, al exentar del pago de esta contribución a los constructores de viviendas unifamiliares.

DÉCIMA TERCERA. Cuando una persona física o moral se ubique en alguno de los supuestos contemplados en los artículos 182, 185, 300, 301 ó 302 del Código Fiscal del Distrito Federal, puede demandar el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión, a través del juicio de amparo indirecto contra leyes, en razón de que estos preceptos violan los principios establecidos en la fracción IV, del artículo 31, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

BIBLIOGRAFÍA

- ARELLANO GARCÍA, CARLOS. El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, Séptima edición, México 2001.
- ARELLANO GARCÍA, CARLOS. Teoría General del Proceso, Editorial Porrúa, México 1980.
- ARRIOJA VIZCAÍNO, ADOLFO, Derecho Fiscal, Editorial Themis, México, 2000.
- BURGOA LLANO, IGNACIO. Principios Constitucionales en Materia de Contribuciones, Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y Cinco años, México, 1982. Tomo 1.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, Cuadragésima Edición, México 2004.
- CARRANCA BOURGET VICTOR A. Teoría del Amparo y su aplicación en materia Penal, Editorial Porrúa, México 1999.
- CARRASCO IRIARTE, HUGO. Derecho Fiscal Constitucional. Oxford, México, 2000.
- CURIEL VILLASEÑOR, OMAR, Principios Tributarios, 1ª Edición, México, Ediciones Fiscales ISEF.
- CHÁVEZ CASTILLO, RAÚL. El juicio de amparo contra leyes. Editorial Porrúa. Primera Edición. México, 2004.
- CHÁVEZ CASTILLO, RAÚL. Tratado teórico práctico del juicio de amparo. Editorial Porrúa, Primera Edición. México 2003.
- DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO. Derecho Financiero Mexicano. Decimoquinta edición,. Editorial Porrúa, México, 1988.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO, Principios de Derecho Tributario, Limusa, Noriega editores, México.
- FERNANDEZ MARTÍNEZ, REFUGIO DE JESÚS. Derecho Fiscal. MacGraw Hill, México, 1998.
- FLORES ZAVALA, ERNESTO, Elementos de las Finanzas Públicas, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 1959.

GÓNGORA PIMENTEL, GENARO. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, Octava Edición, México 2001.

GUDIÑO PELAYO, JOSÉ DE JESÚS. Introducción al Amparo Mexicano, Editorial Limusa, Tercera Edición, México, 2005.

MARGAIN MANAUTOU, EMILIO. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Decimoquinta Edición. Editorial Porrúa, México 2000.

MEJÍA GUIZAR, IGNACIO. Amparo Indirecto Práctica y Tramitación, Editorial SISTA, Primera Edición, México 2008.

NORIEGA CANTÚ, ALFONSO. Lecciones de Amparo, Editorial Porrúa, Tercera Edición, tomo I, México 1991.

REYES ALTAMIRANO, RIGOBERTO. Elementos Básicos del Derecho Fiscal, Segunda edición, Universidad de Guadalajara, México, 2001.

RODRÍGUEZ Y LOBATO, RAUL. Derecho Fiscal, Segunda Edición, Oxford, México, 2002.

ROSALES AGUILAR, RÓMULO. Formulario del Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, Sexta Edición, México, 1990.

SANCHEZ GOMEZ, NARCISO, Derechos Fiscal Mexicano; Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

SERRA ROJAS, ANDRÉS. Derecho Administrativo. Tomo I, Editorial Porrúa, Décimo Tercera Edición, México, 1985.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Manual del Juicio de Amparo, Editorial Themis, S.A. de C.V., Vigésima primera reimpresión a la segunda edición, México 2003.

TONDOPÓ HERNÁNDEZ, CARLOS HUGO. Teoría y Práctica del Proceso de Amparo Indirecto. Editorial Porrúa, Primera edición. México, 2008.

VILLORO TORANZO, MIGUEL. Introducción al Estudio del Derecho, 11ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1994.

LEGISLACIÓN

ACOSTA ROMERO, MIGUEL y GÓNGORA PIMENTEL, GENARO. Ley de Amparo, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México.

Agenda de amparo, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México, 2008.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto por el que se expide el Código Fiscal del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, Décima Séptima Época, 29 de diciembre de 2009, N° 747.

Ley Federal de Derechos,

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

IUS 2008. Jurisprudencias y Tesis Aisladas. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación. México 2008.

DICCIONARIOS

Diccionario básico del español en México, México, El Colegio de México, 1986.

Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo II; Argentina, 1986; Editorial Heliasta.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, 4 tomos, 7ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1994.

PINA VARA, RAFAEL DE. Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, Décimo Tercera Edición, México, 1985.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, 21ª edición, Tomo I, Madrid, 199.

ANEXOS

ANEXO UNO. Modelo de demanda de amparo contra el decreto por el que se expide el Código Fiscal del Distrito Federal, en particular, de los artículos 182, fracción I, numerales 1 y 2; 185, inciso a), fracciones I, II y III, inciso b), fracciones I y II, artículo 300, 301 y 302.

AMPARO INDIRECTO.

QUEJOSO: _____

DEMANDA INICIAL

C. JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL
PRIMER CIRCUITO EN TURNO, EN EL DISTRITO FEDERAL
P R E S E N T E

_____, por mi propio Derecho; señalando como domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones y documentos, con fundamento en la fracción I del artículo 30 y en la fracción I del artículo 116, ambos de la Ley de Amparo, el ubicado en _____, en ésta ciudad de México, Distrito Federal; autorizando para oír y recibir toda clase de notificaciones y documentos, en los términos más amplios del artículo 27 de la Ley de Amparo a los Licenciados en Derecho _____, con Cédula Profesional número _____, _____, así como a los pasantes en Derecho _____, ante usted C. Juez con el debido respeto comparezco y expongo:

Con el carácter indicado y con fundamento en los artículos 103 fracción I y 107 fracciones I, IV y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1º fracción I, 2, 4, 5, 8, 21, 36, 114, fracción I, 116 y demás relativos y aplicables de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107

Constitucionales, así como los artículos 1°, 52, fracciones III y demás relativos y aplicables de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, vengo a solicitar, en tiempo y forma, el amparo y protección de la Justicia Federal, en contra de los actos y de las autoridades que a continuación se mencionan como responsables, a cuyo efecto, y en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 116 de la Ley de Amparo, manifiesto:

I. NOMBRE Y DOMICILIO DEL QUEJOSO Y DE QUIEN PROMUEVE EN SU NOMBRE.

II. TERCERO PERJUDICADO.

En el presente caso no existe.

III. AUTORIDADES RESPONSABLES.

A) LA H. ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.

B) EL C. JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

C) EL C. SECRETARIO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

D) EL C. SECRETARIO DE FINANZAS DEL DISTRITO FEDERAL.

E) EL C. ADMINISTRADOR TRIBUTARIO EN _____.

F) CONSEJERÍA JURIDICA Y DE SERVICIOS LEGALES DEL DISTRITO FEDERAL.

G) DIRECTORA GENERAL JURIDICA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS DEL DISTRITO FEDERAL.

IV. ACTOS RECLAMADOS.

1.- De la **ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL**, se reclama lo siguiente:

-

La discusión, aprobación y expedición del Decreto por el que se crea el Código Fiscal del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 29 de diciembre del 2009, y concretamente se reclaman los artículos 182, fracción I, numerales 1 y 2, 185, inciso A), fracciones I, II y III, e inciso B), fracciones I y II, 300, 301 y 302 de dicho ordenamiento.

2.- Del **C. JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**; se reclama la **promulgación y orden de publicación del Decreto por el que se crea el Código Fiscal del Distrito Federal**, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 29 de diciembre del 2009.

3.- Del **C. SECRETARIO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**, se reclama el refrendo del **Decreto por el que se crea el Código**

Fiscal del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 29 de diciembre del 2009.

4.- Del **C. SECRETARIO DE FINANZAS DEL DISTRITO FEDERAL**, se reclama el refrendo del **Decreto por el que se crea el Código Fiscal del Distrito Federal**, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 29 de diciembre del 2009.

5.- De la **CONSEJERÍA JURIDICA Y DE SERVICIOS LEGALES DEL DISTRITO FEDERAL** se reclama la publicación e inserción material del Decreto Legislativo **por el que se crea el Código Fiscal del Distrito Federal**, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del día 29 de diciembre del 2009.

6.- De la **C. DIRECTORA GENERAL JURIDICA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS DEL DISTRITO FEDERAL** se reclama la publicación e inserción material del Decreto Legislativo **por el que se crea el Código Fiscal del Distrito Federal**, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del día 29 de diciembre del 2009.

7.- **DEL C. SECRETARIO DE FINANZAS DEL DISTRITO FEDERAL Y DEL ADMINISTRADOR TRIBUTARIO**, se reclama, la ejecución material y jurídica del Código reclamado.

Asimismo, se reclama el primer acto de aplicación del Decreto Legislativo tildado de inconstitucional, consistente en la recepción a través de la Administración Tributaria en _____, del Distrito Federal de las contribuciones previstas en los artículos 182, fracción I, numerales 1 y 2, 185, inciso A), fracciones I, II y III, e inciso B), fracciones I y II, 300, 301 y 302 del Código

Fiscal del Distrito Federal, mismo que se realizó el día _____, tal como se acredita en con la documental que se aporta al presente juicio de amparo.

De todas las autoridades anteriormente señaladas como responsables, reclamo todos los efectos y consecuencias tanto de hecho como de derecho, que se deriven de los actos reclamados que específicamente se les imputan, mismos que les atribuimos a cada una dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

Todas estas autoridades tienen sus domicilios en sus respectivos recintos oficiales en el Distrito Federal.

BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD, a continuación manifiesto cuáles son los hechos y abstenciones que me constan y que constituyen los antecedentes de los actos reclamados y fundamentos de los conceptos de violación.

H E C H O S:

1. Soy propietario del inmueble ubicado en _____, tal y como lo acredito con las copias certificadas de la escritura número _____, pasada ante la fe del Notario Público N° ____, Licenciado _____, del Distrito Federal, de fecha _____, documento que adjunto a la presente demanda como **ANEXO 1.**

2. En el inmueble referido en el hecho que antecede, pretendo desarrollar un proyecto consistente en Centro Comercial, con locales comerciales y viviendas, motivo por el cual, para obtener el Registro de Manifestación correspondiente, entre otras cosas, es necesario cumplir con los

requisitos que establece el artículo 53 fracción I, inciso a) del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.

3. En este sentido, el día _____, me presenté en la Administración Tributaria en _____, a efectuar el pago de las contribuciones previstas en los artículos 182, fracción I, numeral 2, 185, inciso B) fracción I, 300, 301 y 302 del Código Fiscal del Distrito Federal, tal como se acredita en con los recibos oficiales expedidos por la Administración Tributaria en _____, documentales que se aportan al presente juicio de amparo, aplicándome por primera vez dichos preceptos.

V. GARANTIAS CONSTITUCIONALES VIOLADAS, ASI COMO VIOLACIONES DIRECTAS A PRECEPTOS CONSTITUCIONALES:

a) Las garantías de proporcionalidad y equidad tributarias consignadas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CONCEPTOS DE VIOLACION:

PRIMERO.- Los numerales 1 y 2, de la fracción I, del artículo 182 del Código Fiscal del Distrito Federal violan en perjuicio del quejoso la garantía de proporcionalidad y equidad tributaria, contenida en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente:

“ARTICULO 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

[...]

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

En los términos de dicho precepto constitucional, es claro que únicamente puede obligarse a los gobernados a contribuir para los gastos públicos de manera **proporcional y equitativa en que dispongan las leyes.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución consagra, entre otras garantías a favor del gobernado, la garantía de proporcionalidad y equidad tributaria, estableciendo el primero de ellos que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos; la proporcionalidad en materia tributaria es un concepto complejo y más aún, en tratándose de derechos, ya que estos son las contribuciones como precio por los servicios de carácter administrativo prestados por el Estado, por lo que el costo del servicio será el principal elemento para determinar su proporcionalidad y equidad frente a los usuarios del mismo.

El principio de equidad tributaria significa que el importe del gravamen sea el mismo para todas las personas físicas y morales que están colocadas en la misma circunstancia contributiva, esto es, que si realizan iguales actos, tienen similares bienes o riqueza deben ser tratados en igualdad de condiciones, en cuanto al deber de aportar una parte de su capital para

cubrir el gasto público, y que esa equidad sea general, uniforme, justa y apegada a la legalidad, tratando igual a los iguales, y desigual a los desiguales, desde el punto de vista económico.

En efecto, la garantía que nos ocupa ha sido reiteradamente reconocida por nuestro Máximo Tribunal, en las tesis que a continuación se transcriben:

Registro No. 196934

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
VII, Enero de 1998

Página: 41

Tesis: P./J. 2/98

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.

Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la

constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que **para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.**

Amparo en revisión 5238/79. Gas Licuado, S.A. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: José Francisco Hernández Fonseca.

Amparo en revisión 1577/94. Aída Patricia Cavazos Escobedo. 23 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Juan N. Silva Meza. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Amparo en revisión 740/94. Teresa Chávez del Toro. 30 de enero de 1996. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Manuel de Jesús Rosales Suárez.

Amparo en revisión 1386/95. Bridgestone Firestone de México, S.A. de C.V. 21 de noviembre de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Amparo en revisión 1720/96. Inmobiliaria del Sur, S.A. de C.V. 21 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jorge H. Benítez Pimienta.

En este sentido, se considera que los numerales **1 y 2, de la fracción I, del artículo 182 del Código Fiscal del Distrito Federal**, no satisfacen el requisito de proporcionalidad y equidad tributaria, ya que no existe una adecuada proporción entre el servicio público y la cuota del derecho, toda vez que consigna diferentes cuotas dependiendo de que el inmueble se destine a uso habitacional o a usos diversos a éste, así como al diámetro de la toma, dando un trato distinto a personas que reciben un mismo servicio que es el estudio de la solicitud y de la documentación técnica, administrativa y legal que implica la autorización del uso de las redes de agua y drenaje.

Esto es, por el estudio de la solicitud y de la documentación técnica, administrativa y legal que implica la autorización para usar las redes de agua y drenaje o modificar las condiciones de uso, se debe pagar diferentes cuotas dependiendo si el inmueble lo destinas a casa habitación o tiene un destino distinto al habitacional, y atendiendo al diámetro de la toma, por lo que se considera que tales criterios no guardan una relación con el costo del servicio prestado por la administración.

Esto es así pues el costo de la autorización por el uso de redes de agua y drenaje, así como por el estudio y trámite que implica dicha autorización, no varía en función del diámetro de la toma o del uso a que se destine el inmueble, por lo que deviene inconstitucional el precepto analizado, ***pues tratándose de derechos, debe existir un razonable equilibrio en la prestación del servicio y su costo***, es decir, se debe dar el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio.

Por lo tanto, siendo un mismo estudio para autorizar el aprovechamiento o uso de los bienes del dominio público con que el Estado dota del servicio de suministro de agua potable a los demandantes, no existe razón para distinguirlos por el hecho de que unos destinen su inmueble a casa habitación y otros para un uso distinto, o bien, atendiendo al diámetro de la toma, por lo que es evidente la violación al principio de proporcionalidad y equidad contenido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que a todos los demandantes les debe corresponder el mismo monto por el estudio de la solicitud y de la documentación técnica, administrativa y legal que implica la autorización del uso de las redes de agua y drenaje.

Robustece lo anterior, el hecho de que para la determinación del costo de los derechos por la sola autorización para el uso de las redes de agua y drenaje no es indispensable que la autoridad realice algún despliegue técnico para verificar si procede o no otorgar dicha autorización, ya que para hacerlo, la autoridad no debe realizar actos materiales para determinar la forma en que se prestará el servicio, toda vez que el objeto real de éste se traduce, fundamentalmente, en la recepción de la solicitud, el análisis de la documentación presentada por el solicitante y el trámite de la autorización, por lo tanto, el número de metros cuadrados y el destino que vaya a darse al inmueble no justifica el trato diverso que da el mencionado precepto a quienes solicitan esa autorización, pues tales elementos no atienden al objeto real del servicio prestado por el ente público, por lo que el costo del servicio prestado no guarda reciprocidad con el monto de a contribución a cubrir.

Por lo anteriormente expuesto, es de concluir que dicho precepto vulnera los principios constitucionales de equidad y proporcionalidad tributarias, ya que en todos los casos, el gasto que erogará el Estado por la expedición de la autorización respectiva será el mismo, sin importar el uso que se dará al

inmueble en cuestión, o sus medidas; además, se da un trato desigual a sujetos iguales, al cobrarse diferentes cuotas a quienes reciben la autorización correspondiente en condiciones análogas.

SEGUNDO.- El artículo **185, inciso A), fracciones I, II y III, inciso B), fracciones I y II, del Código Fiscal del Distrito Federal** violan en perjuicio del quejoso la garantía de proporcionalidad y equidad tributaria, contenida en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicho precepto establece como obligación de todos los mexicanos el contribuir al gasto público así de la Federación, como el Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Cualquier tributo que carezca de los requisitos de proporcionalidad o equidad tributarias, necesariamente será contrario a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el Constituyente de 1917 concedió al legislador facultades para establecer contribuciones, pero también lo limitó a respetar estas garantías.

El numeral **185, inciso A), fracciones I, II y III, inciso B) fracciones I y II del Código Fiscal del Distrito Federal**, prevé que por el registro, análisis y estudio de manifestación de construcción tipos "A", "B" y "C", se pagarán diferentes cuotas, dependiendo si el inmueble se destina a uso habitacional o se trata de inmuebles de uso no habitacional, atendiendo a los metros cuadrados, lo cual, considero contraviene la garantía de equidad y proporcionalidad tributaria previstas en la fracción IV del artículo 31 Constitucional, en atención a los siguientes razonamientos:

En el supuesto previsto en el artículo 185 del Código Fiscal del Distrito Federal, el servicio que presta el Estado consiste básicamente en el registro, análisis y estudio de manifestación de construcción tipos "A", "B" y "C", respecto del cual, la autoridad administrativa realiza el mismo esfuerzo independientemente de que la obra se destine a uso habitacional y diverso al habitacional y al número de metros cuadrados de construcción que va a ser edificada

Esto es, el único objeto real consiste en el registro de la manifestación de construcción, el análisis y estudio de la documentación presentada.

Bajo esta tesitura, el número de metros cuadrados y el destino que vaya a darse al inmueble a construir (habitacional o no habitacional), no justifica el trato diverso que da el artículo 185, inciso A) fracciones I, II y III, e inciso B) fracciones I y II del Código Fiscal del Distrito Federal, a quienes solicitan el registro de la manifestación de construcción tipos "A", "B" o "C", pues tales elementos no atienden al objeto real del servicio prestado, pues reitero que ***tratándose de derechos, debe existir un razonable equilibrio entre la prestación del servicio y su costo***, esto es, se debe dar el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio.

En el presente caso, me fue aplicado el inciso B), fracción I, toda vez que la obra que pretendo realizar se trata de un centro comercial con locales comerciales en planta baja con una superficie de 3,000 m² de construcción.

En estas condiciones, al no dar el mismo trato a sujetos que recibimos el mismo servicio, es de concluirse que el artículo 185, incisos A) fracciones I, II y III, e inciso B) fracciones I y II del Código Fiscal del Distrito Federal, al establecer cuotas diversas para el registro de manifestación de construcción de inmuebles, tomando en cuenta elementos ajenos al servicio prestado, como son el número

de metros cuadrados de construcción y el destino que vaya a dársele al inmueble, infringe las garantías de proporcionalidad y equidad tributaria, previstas en el artículo 31 fracción IV de la Carta Magna.

TERCERO.- El artículo 300 del Código Fiscal del Distrito Federal del Código Fiscal del Distrito Federal viola en perjuicio del quejoso la garantía de equidad tributaria, contenida en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior es así, ya que si una persona realiza una construcción en términos del artículo 51 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, se encuentra obligada al pago de la contribución a que se refiere el artículo 300 del Código Tributario, sin embargo, si construye una vivienda unifamiliar no existe la obligación del pago de dicha contribución, por que en este último caso, el legislador supuso que no se requieren acciones para prevenir, mitigar o compensar las alteraciones o afectaciones al ambiente y los recursos naturales.

No es óbice a lo anterior el hecho de que este artículo que se tilda de inconstitucional prevea que esta contribución que se cause se cubrirá en concepto de aprovechamiento, pues lo cierto es que tiene la naturaleza de un impuesto y, por ende, está sujeta al cumplimiento de los principios tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto es así, en virtud de que son impuestas en forma unilateral y coactiva por el Gobierno del Distrito Federal, y el hecho imponible lo realiza directamente el particular, que es la referida construcción o realización de obras a que se refiere artículo 51 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, y se constituye sobre actos que reflejan una disponibilidad económica

como consecuencia de la propiedad o posesión inmobiliaria, además de que no se vincula a la realización de un acto o actividad específicos a cargo de la administración pública local, ya que si ésta no realiza las acciones referidas, de cualquier forma nace la obligación tributaria y, por último, esas acciones constituyen gastos públicos indivisibles e indeterminados individualmente.

Robustece lo anterior el siguiente criterio jurisprudencial cuyo texto es del tenor literal siguiente:

“IMPUESTOS. TIENEN ESA NATURALEZA LAS PRESTACIONES PÚBLICAS PATRIMONIALES PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 318 Y 319 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL Y, POR TANTO, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS CONSAGRADOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Los artículos citados establecen que quienes construyan desarrollos habitacionales de más de 20 viviendas, o realicen obras, instalaciones o aprovechamientos de más de 200 metros cuadrados, deberán cubrir el pago por concepto de aprovechamientos para que la autoridad competente realice las acciones necesarias para prevenir, mitigar o compensar las alteraciones o afectaciones al ambiente y los recursos naturales, así como los efectos del impacto vial, a razón de una determinada cantidad por metro cuadrado de construcción, en el caso de los desarrollos mencionados, y conforme a las cantidades que se determinen por metro cuadrado de construcción, según la zona en que se realice la obra y el destino que se le dé, tratándose de construcciones de más de 200 metros cuadrados. En ese tenor, se concluye que aun cuando los artículos 318 y 319 del Código Financiero del Distrito Federal señalen que las prestaciones patrimoniales de carácter público que prevén se

cubrirán en concepto de aprovechamientos, lo cierto es que tienen la naturaleza de un impuesto y, por ende, están sujetas al cumplimiento de los principios tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que son impuestos en forma unilateral y coactiva por el Distrito Federal; el hecho imponible lo realiza directamente el particular, que es la referida construcción o realización de obras, instalaciones o aprovechamientos, y se constituye sobre actos que reflejan una disponibilidad económica como consecuencia de la propiedad o posesión inmobiliaria, además de que no se vincula a la realización de un acto o actividad específicos a cargo de la administración pública local, ya que si ésta no realiza las acciones referidas, de cualquier forma nace la obligación tributaria y, por último, esas acciones constituyen gastos públicos indivisibles e indeterminados individualmente.

Contradicción de tesis 210/2005-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto y Décimo Primero en Materia Administrativa del Primer Circuito. 31 de marzo de 2006. Mayoría de tres votos. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: María Estela Ferrer Mac-Gregor Poisot.”

En razón de lo anterior y una vez definido que el artículo 300 del Código Fiscal del Distrito Federal, es un impuesto que deberán cubrir todas las personas físicas y morales que realicen construcciones en términos del artículo 51 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, para que la autoridad competente realice las acciones necesarias para prevenir, mitigar o compensar las alteraciones o afectaciones al ambiente y los recursos naturales, debe de cumplir con el principio de equidad tributaria previsto en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, el dispositivo a estudio, vulnera el principio de equidad tributaria, al exceptuar del pago de dicho impuesto a las viviendas unifamiliares, con lo cual dicho trato fiscal resulta inequitativo, ya que basta que se realice cualquiera de las construcciones a que se refiere el artículo 51 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, para que nazca la obligación de pago a que se refiere el dispositivo legal a estudio, cuando en igualdad de circunstancias, por la construcción de una vivienda unifamiliar, no existe la obligación tributaria.

Por lo tanto, al exceptuar del pago de la contribución a los constructores de viviendas unifamiliares, transgrede el principio de equidad tributaria, pues genera un tratamiento fiscal que no encuentra justificación legal alguna en dicho precepto legal, ni mucho menos se justifica algún fin extrafiscal que motivara dicha exención.

Aunado a lo anterior, el artículo 300 del Código Fiscal del Distrito Federal transgrede el principio de proporcionalidad previsto en la fracción IV del artículo 31, Constitucional, al no estar en proporción a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, esto es, los gravámenes deben fijarse de acuerdo a la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de tal manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos ingresos y en el presente caso no es así.

Lo anterior, en razón de que el legislador está tomando como base gravable del tributo el número de metros cuadrados, sin tomar en cuenta la capacidad contributiva de cada sujeto, porque al establecer la base de la contribución a partir de los metros cuadrados de construcción, crea una base irreal y ficticia, ya que no atiende a la verdadera capacidad económica de los sujetos pasivos del tributo, ni permiten que las personas que cuenten con

ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a las de medianos y reducidos recursos.

Pues no puede ser el número de metros cuadrados el parámetro al que debe atenderse para fijar el monto del tributo a pagar, para que la autoridad correspondiente realice las acciones para prevenir, mitigar o compensar las alteraciones o afectaciones al ambiente y los recursos naturales, sino que éste debe estar determinado por las múltiples variables urbanas que reflejan el valor del inmueble a construir, porque son éstas las que permiten determinar la medida en que el contribuyente participa en la fuente de riqueza gravada.

Lo anterior es así, pues se considera que un parámetro útil para medir la real capacidad económica de los sujetos pasivos del impuesto a que se refiere el dispositivo legal que se analiza, sería en todo caso, la ubicación y dimensiones del desarrollo urbano a construir, para fijar el monto del tributo a pagar, para que la autoridad competente realice las acciones necesarias para prevenir, mitigar o compensar las alteraciones o afectaciones al ambiente y los recursos naturales, en tanto que resulta evidente que quien construye una vivienda en un área exclusiva de la Ciudad de México, no refleja la misma capacidad económica que aquél que construye una vivienda en un área marginada de la misma Ciudad.

Por lo anterior, no puede ser el número de metros cuadrados el parámetro al que debe atenderse para fijar el monto del tributo a pagar para que la autoridad competente realice las acciones necesarias para prevenir, mitigar o compensar las alteraciones o afectaciones al ambiente y los recursos naturales, sino que éste debe estar determinado por las múltiples variables urbanas que reflejan el valor del inmueble a construir, porque son éstas las que permiten determinar la medida en que el contribuyente participa en la fuente de riqueza gravada, por lo tanto, se considera que el artículo 300 del Código Fiscal del

Distrito Federal, es violatorio del principio de proporcionalidad tributaria que establece la fracción IV del artículo 31 Constitucional.

CUARTO.- El artículo 301 del Código Fiscal del Distrito Federal del Código Fiscal del Distrito Federal viola en perjuicio del quejoso la garantía de proporcionalidad y equidad tributaria, contenida en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En primer término, es necesario precisar que este numeral prevé que la contribución que se cause se cubrirá en concepto de aprovechamiento, sin embargo, tiene la naturaleza de un impuesto y, por ende, está sujeta al cumplimiento de los principios tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en obvio de innecesarias repeticiones, me remito a lo manifestado al respecto en el tercer concepto de violación.

En este sentido, se considera que el artículo 301 del Código Fiscal del Distrito Federal, contraviene la garantía de proporcionalidad y equidad tributaria, al establecer que las personas físicas y morales que realicen construcciones de más de 200 metros cuadrados de construcción deberán de cubrir el pago por concepto de aprovechamientos para que la autoridad competente realice las acciones para prevenir, mitigar o compensar los efectos del impacto vial, estableciendo una cuota dependiendo si la construcción se destinará para uso habitacional o para otros usos.

Se dice que viola el principio de equidad tributaria, ya que las personas que realicen construcciones de hasta 200 metros cuadrados de construcción no tienen que pagar esta contribución, pues el legislador consideró, sin razón alguna, que en este caso la autoridad competente no tiene que realizar acciones para prevenir, mitigar o compensar los efectos del

impacto vial, dando un trato desigual a sujetos que se ubican en la misma hipótesis normativa, pues si una persona desarrolla un proyecto de 201 metros cuadrados de construcción o más, se encuentra obligada al pago del impuesto contenido en el artículo 301 del Código Fiscal del Distrito Federal.

Aunado a lo anterior, el artículo en comento viola el principio de equidad tributaria, debido a que exceptúa del pago de dicho impuesto a las viviendas unifamiliares, dicho trato fiscal resulta inequitativo, ya que basta que una persona realice obras o construcciones en el Distrito Federal de mas de 200 metros cuadrados de construcción, para que nazca la obligación de pago a que se refiere el dispositivo legal a estudio, cuando en igualdad de circunstancias, por la construcción de una vivienda unifamiliar, no existe la obligación tributaria.

Por lo tanto, al exceptuar del pago de la contribución a los constructores de viviendas unifamiliares, transgrede el principio de equidad tributaria, pues genera un tratamiento fiscal que no encuentra justificación legal alguna en dicho precepto legal, ni mucho menos se justifica algún fin extrafiscal que motivara dicha exención.

Asimismo, el numeral 301 del Código Fiscal del Distrito Federal, viola el principio de equidad tributaria debido a que establece diversas cuotas para las personas físicas o morales que realicen obras o construcciones en el Distrito Federal de mas de 200 metros cuadrados de construcción, para que la autoridad competente realice las acciones para prevenir, mitigar o compensar los efectos del impacto vial dependiendo el destino que se le vaya a dar al inmueble, esto es, si es habitacional se paga una cuota de \$74.00 por metro cuadrado, o bien, si se destina a otro uso distinto al habitacional, se paga \$100.00 por metro cuadrado.

Es a todas luces inconstitucional, pues existe una franca violación al principio de equidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV de la Carta Magna, pues no da un tratamiento igual a sujetos que se ubican en la misma hipótesis normativa, que es la construcción de una obra de mas de 200 metros cuadrados de construcción, pues tiene que pagar cuotas diversas dependiendo el destino que se le de al inmueble, si es habitacional o distinto al habitacional.

Además el numeral que se tilda de inconstitucional, viola el principio de proporcionalidad tributaria, al no estar en proporción a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, esto es, los gravámenes deben fijarse de acuerdo a la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de tal manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos ingresos y en el presente caso no es así.

Esto es, el legislador está tomando como base gravable del tributo el destino que se le da al inmueble y el número de metros cuadrados, sin tomar en cuenta la capacidad contributiva de cada sujeto.

Pues pensemos en dos sujetos que van a desarrollar cada uno un proyecto en el Distrito Federal, el primero de ellos construirá una vivienda de 201 metros cuadrados, desarrollará su proyecto con material de primera calidad, utilizando lo último en tecnología, equipándolo de con los mas sofisticados sistemas contra incendio, alarmas, sensores de movimiento, etcétera, en tanto que el segundo, construirá un local comercial de 201 metros cuadrados de construcción, sin embargo, su capacidad económica no le permite equipar su local como el sujeto anterior, y tiene que pagar más impuestos que el primer sujeto, de conformidad con lo establecido en el inciso b), del artículo 301 del Código Fiscal del Distrito Federal, lo cual transgrede el principio de

proporcionalidad y equidad tributaria previsto en la fracción IV, del artículo 31 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.

Bajo esta tesis, el número de metros cuadrados y el destino que vaya a dársele al inmueble, no pueden ser el parámetro al que debe atenderse para fijar el monto del tributo a pagar para que la autoridad competente realice las acciones necesarias para prevenir, mitigar o compensar los efectos del impacto vial, sino que éste debe estar determinado por las múltiples variables urbanas que reflejan el valor del inmueble a construir, pues se considera que un parámetro útil para medir la real capacidad económica de los sujetos pasivos del impuesto a que se refiere el dispositivo legal que se analiza, sería en todo caso, la ubicación y dimensiones del desarrollo urbano a construir, para fijar el monto del tributo a pagar, para que la autoridad competente realice las acciones necesarias para prevenir, mitigar o compensar los efectos del impacto vial, en tanto que resulta evidente que quien construye una vivienda en un área exclusiva de la Ciudad de México, no refleja la misma capacidad económica que aquél que construye una vivienda en un área marginada de la misma Ciudad.

QUINTO.- El artículo 302 del Código Fiscal del Distrito Federal del Código Fiscal del Distrito Federal **viola en perjuicio del quejoso la garantía de equidad tributaria, contenida en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

En primer término, es necesario precisar que este numeral prevé que la contribución que se cause se cubrirá en concepto de aprovechamiento, sin embargo, tiene la naturaleza de un impuesto y, por ende, está sujeta al cumplimiento de los principios tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en obvio de

innecesarias repeticiones, me remito a lo manifestado al respecto en el tercer concepto de violación.

El numeral que se tilda de inconstitucional, transgrede el principio de equidad tributaria, al exceptuar del pago de la contribución a los constructores de viviendas unifamiliares, lo que genera un tratamiento fiscal que no encuentra justificación legal alguna en dicho precepto legal, ni mucho menos se justifica algún fin extrafiscal que motivara dicha exención.

Esto es así, ya que las personas que construyan nuevos desarrollos urbanos, nuevas edificaciones, amplíen la construcción ó cambien el uso de las construcciones que requieran nuevas conexiones de agua y drenaje o ampliaciones, deberán cubrir el pago por concepto de aprovechamientos a razón de \$195.00 por cada metro cuadrado de construcción nueva ó de ampliación, a efecto de que el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, realice las obras necesarias para estar en posibilidad de prestar los servicios relacionados con la infraestructura hidráulica, sin embargo, el legislador consideró ilegalmente que las personas que construyan viviendas unifamiliares no les aplicará este artículo.

Al exceptuar del pago del impuesto a los constructores de viviendas unifamiliares, genera un tratamiento fiscal distinto a sujetos que se ubican en la misma hipótesis, que no encuentra justificación legal alguna en dicho precepto legal o en algún otro del Código Fiscal del Distrito Federal, consecuentemente, el precepto en cuestión resulta inconstitucional, pues es contrario al principio de equidad tributaria resguardado en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.

Aunado a lo anterior, el precepto es inconstitucional pues el legislador considera que en el caso de construcciones de viviendas

unifamiliares, el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, no tiene que realizar obras necesarias para estar en posibilidad de prestar el servicio relacionado con la infraestructura hidráulica y consecuentemente la exenta del pago de este impuesto, pues pensemos en dos vecinos que van a realizar una obra, mientras que uno de ellos construye una vivienda unifamiliar y como tal no está obligada al pago de la contribución prevista en el artículo 302 del Código Fiscal del Distrito Federal, en tanto que el segundo sujeto realiza la construcción de un local comercial de 100 metros cuadrados de construcción, quien estará obligado al pago del impuesto antes mencionado.

En el primer caso el legislador considera que el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, no tiene que realizar obras necesarias para estar en posibilidad de prestar los servicios relacionados con la infraestructura hidráulica, mientras que en el segundo caso sí considera que el referido organismo descentralizado tendrá realizar obras necesarias para estar en posibilidad de prestar los servicios relacionados con la infraestructura hidráulica, lo cual da un trato fiscal distinto a personas que se encuentra en una hipótesis normativa.

Aunado a lo anterior, el dispositivo que se tilda de inconstitucional, viola el principio de proporcionalidad tributaria previsto en la fracción IV del artículo 31 de la Carta Magna, porque al establecer la base de la contribución a partir de los metros cuadrados de construcción, crea una base irreal y ficticia, ya que no atiende a la verdadera capacidad económica de los sujetos pasivos del tributo, ni permiten que las personas que cuenten con ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a las de medianos y reducidos recursos.

Lo anterior es así, pues se considera que un parámetro útil para medir la real capacidad económica de los sujetos pasivos del impuesto a que se refiere el dispositivo legal que se analiza, sería en todo caso, la ubicación y

dimensiones del desarrollo urbano a construir, que requieran de nuevas conexiones de agua y drenaje o ampliación de las mismas, en tanto que resulta evidente que quien construye una vivienda en un área exclusiva de la Ciudad de México, no refleja la misma capacidad económica que aquél que construye una vivienda en un área marginada de la misma Ciudad.

En este contexto, no puede ser el número de metros cuadrados el parámetro al que debe atenderse para fijar el monto del tributo a pagar para que el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, realice las obras necesarias para estar en posibilidad de prestar los servicios relacionados con la infraestructura hidráulica, sino que éste debe estar determinado por las múltiples variables urbanas que reflejan el valor del inmueble a construir, porque son éstas las que permiten determinar la medida en que el contribuyente participa en la fuente de riqueza gravada, por lo tanto, se considera que el artículo 302 del Código Fiscal del Distrito Federal, es violatorio del principio de proporcionalidad tributaria que establece la fracción IV del artículo 31 Constitucional.

En consecuencia, procede sea concedido el amparo y protección de la justicia federal, declarando la inconstitucionalidad de la preceptos reclamados, para el efecto de que las autoridades responsables restituyan en el pleno goce de los derechos violados, devolviendo a mi favor los pagos que realicé por esas contribuciones.

En los términos de lo previsto por el artículo 151 de la Ley de Amparo me permito ofrecer y exhibir las siguientes:

P R U E B A S

1. DOCUMENTAL. Consistente en el Formato para trámite de pago de derechos y aprovechamientos por manifestación de construcción tipo “B” o “C”.

2. DOCUMENTAL. Consistente los recibos de pago expedido por la Tesorería del Distrito Federal números _____, _____, _____, _____, _____, que amparan el pago de las contribuciones previstas en los artículos 181, 185, 300, 301 y 302 del Código Fiscal del Distrito Federal, por el registro de manifestación de construcción del inmueble ubicado en _____, y con los cuales se acredita el primer acto de aplicación de dichos numerales.

Por todo lo antes expuesto, **A USTED C. JUEZ DE DISTRITO,** atentamente solicito.

PRIMERO: Tenerme por presentado por mi propio Derecho, interponiendo Juicio de Garantías en contra de los Actos reclamados en el capítulo correspondiente.

SEGUNDO: Se sirva admitir la demanda por estar ajustada conforme a Derecho, así como pedir el informe respectivo a las Autoridades señaladas como responsables.

TERCERO: Admitir las pruebas ofrecidas por estar ajustadas conforme a Derecho.

CUARTA: Dar vista al C. Agente del Ministerio Público para los efectos legales de su competencia

QUINTA: Previos los trámites de Ley emitir Sentencia Definitiva en la que se declare que la Justicia de la Unión Ampara y Protege al suscrito _____, respecto de los Actos reclamados y que se identifican en el cuerpo de la presente demanda.

PROTESTO LO NECESARIO
MÉXICO D.F. A __ DE ____ DE ____.

ANEXO DOS. Modelo de acuerdo recaído a la demanda de amparo.

Cuando la acción de amparo es procedente, no es obscura, se han acompañado todas las copias y reúne todos los requisitos establecido en el artículo 116 de la Ley de Amparo, o bien, cuando el quejoso haya desahogado en tiempo y forma la prevención decretada por el Juez de Distrito, se dicta **auto admisorio de la demanda de amparo**, a continuación un ejemplo de dicho acuerdo:

“México, Distrito Federal, a ___ del mes de _____ del año _____.

Vista la demanda de garantías promovida por _____, por su propio derecho, en contra de los actos que reclama y de las autoridades señaladas como responsables, con fundamento en los artículos 1º, fracción I, 114, 116, 147, 148 y 149 de la Ley de Amparo, SE ADMITE, dicha demanda. Fórmese expediente y regístrese en el libro de gobierno con el número que _____. Dese la intervención que corresponda al agente del Ministerio Público de la adscripción. Pídase a las autoridades señaladas como responsables su informe con justificación, el cual deberán reunir dentro del término de cinco días. Se fijan las ___ del día _____, para que tenga verificativo la audiencia constitucional. Téngase como domicilio para oír y recibir notificaciones el señalado en la demanda y como autorizados para los mismos efectos a las personas que menciona.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 151, párrafo primero, de la Ley de Amparo, téngase como pruebas del quejoso las documentales que exhibe y relaciónense en la audiencia constitucional.

NOTIFÍQUESE.

Así lo proveyó y firma el Licenciado _____ Juez _____ de Distrito en materia _____, en el Distrito Federal, ante el Secretario de Acuerdos que autoriza y da fe. Doy Fe.”

ANEXO TRES. Modelo de informe justificado de autoridad responsable.

Es el documento por medio del cual la autoridad responsable interviene en el juicio, defendiendo la constitucionalidad del acto que se le atribuye y que el quejoso considera inconstitucional, informa al juez si el acto que se le atribuye existe o no, y en caso afirmativo, si tiene injerencia en su emisión y/o ejecución, establece las bases legales por las cuales emitió dicho acto y propone hipótesis de improcedencia del juicio de amparo.

A continuación, se presenta un ejemplo de un informe justificado rendido por una autoridad responsable en un juicio de amparo en materia administrativa:

“ASUNTO: **Se rinde informe justificado en el juicio de amparo** número ____, **promovido por** _____

México, Distrito Federal a __ de ____ de _____.

**C. JUEZ _____ DE DISTRITO
EN EL DISTRITO FEDERAL
PRESENTE**

_____, en mi carácter de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, autoridad señalada como responsable en el juicio de amparo al rubro citado, nombrando como Delegados con apoyo en lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley de Amparo, a los Licenciados en Derecho _____; señalando como domicilio para oír y recibir notificaciones el inmueble ubicado en _____, ante Usted expongo:

Que por medio del presente escrito, con fundamento en los artículos 147 y 149 de la Ley de Amparo, rindo por duplicado el siguiente:

INFORME JUSTIFICADO

Son ciertos los actos reclamados al Jefe de Gobierno del Distrito Federal consistentes en la promulgación y orden de publicación del Decreto por el que se crea el Código Fiscal del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 29 de diciembre del 2009. Al respecto, se menciona que los actos que han sido precisados con antelación, no transgreden de manera alguna las garantías constitucionales de la quejosa, pues fue emitido de conformidad con lo dispuesto por los artículos 122, apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 48, 49 y 67, fracción II, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

Cabe señalar que en el presente asunto se actualizan las causales de improcedencia previstas en el artículo 73, fracciones V y XVIII, cuyo contenido literal es el siguiente:

“Artículo 73. - El juicio de amparo es improcedente:

(...)

V.- Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso;

(...)

XVIII.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley.

(...)"

En el presente asunto se surte la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo, antes transcrita, en virtud de que el quejoso carece de interés jurídico para tildar de inconstitucional los artículos que reclama del Código Fiscal del Distrito Federal, ya que se limita a hacer simples manifestaciones respecto de porqué considera inconstitucional dicha norma, sin sostener o sustentar con documento o prueba idónea alguna sus afirmaciones

Asimismo, se actualiza la causa de improcedencia prevista por el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo, dado que las manifestaciones que vierte el quejoso, van encaminadas a demostrar el perjuicio económico que le causa los preceptos impugnado del Código Fiscal del Distrito Federal, y no un perjuicio jurídico.

De igual forma se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción XVIII, del artículo 73, con relación al artículo 116, fracción V, ambos de la Ley de Amparo, en virtud de que en contra de la promulgación y orden de publicación del decreto que se combate, el quejoso no expresó conceptos de violación por los que considera le causa agravios el acto reclamado.

Finalmente, con relación al contenido del segundo párrafo del artículo 19 del Acuerdo General 76/2003 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que modifica los artículos 19 y tercero transitorio

del Acuerdo General 30/2003, que establece los órganos, criterios y procedimientos institucionales para la transparencia y acceso a la información pública para los órganos del poder judicial de la Federación, **me permito manifestar la oposición para la publicación de sus datos personales en la sentencia correspondiente.**

Por lo expuesto y fundado,

A Usted, C. Juez de Distrito, atentamente solicito:

Primero.- Tener por reconocida la personalidad del suscrito.

Segundo.- Tener como Delegados de las autoridades responsables a los profesionistas señalados en el proemio del presente informe.

Tercero.- Tener por rendido en tiempo y forma el presente informe con justificación requerido como responsable en el juicio de garantías en que se actúa.

Cuarto.- De conformidad con las causales de improcedencia señaladas en el cuerpo del presente, procede que sea dictado el sobreseimiento del juicio en que se actúa.

A t e n t a m e n t e

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal

Lic. _____

ANEXO CUATRO. Modelo de sentencia que resuelve el amparo.

La sentencia se dicta dentro de la audiencia constitucional y su dictado constituye la última etapa de esa diligencia, sin que ello quiera decir que deba dictarse la sentencia el mismo día en que tiene verificativo la audiencia constitucional.

A continuación se transcribe un modelo de sentencia de amparo indirecto de primera instancia contra EL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE EL CÓDIGO FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL, EN PARTICULAR, DE LOS ARTÍCULOS 182, FRACCIÓN I, NUMERALES 1 Y 2, 185, INCISO A), FRACCIONES I, II Y III, INCISO B), FRACCIONES I Y II, ARTÍCULO 300, 301 Y 302.

“**VISTOS** para resolver los presentes autos del juicio de amparo número _____, promovido por _____, contra actos de la H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y otras autoridades, por violación al artículo 31, fracción IV Constitucional; y

R E S U L T A N D O:

PRIMERO.- Por escrito presentado en la Oficialía de partes Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito federal, el día __, de _____, de _____, y recibido en este juzgado en esa misma fecha, _____, por su propio derecho, ocurrió a solicitar el amparo y protección de la Justicia de la Unión, contra actos de las autoridades señaladas como responsables, los cuales se hicieron consistir en: “ACTOS RECLAMADOS: 1.- De la **ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO**

FEDERAL, se reclama lo siguiente: **La discusión, aprobación y expedición del Decreto por el que se crea el Código Fiscal del Distrito Federal**, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 29 de diciembre del 2009, y concretamente se reclaman los artículos 182, fracción I, numerales 1 y 2, 185, inciso A) fracciones I, II y III, e inciso B) fracciones III y II, 300, 301 y 302 de dicho ordenamiento. **2.- Del C. JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**; se reclama la **promulgación y orden de publicación del Decreto por el que se crea el Código Fiscal del Distrito Federal**, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 29 de diciembre del 2009. **3.- Del C. SECRETARIO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**, se reclama el **refrendo del Decreto por el que se crea el Código Fiscal del Distrito Federal**, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 29 de diciembre del 2009. **4.- Del C. SECRETARIO DE FINANZAS DEL DISTRITO FEDERAL**, se reclama el **refrendo del Decreto por el que se crea el Código Fiscal del Distrito Federal**, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 29 de diciembre del 2009. **5.- De la CONSEJERÍA JURIDICA Y DE SERVICIOS LEGALES DEL DISTRITO FEDERAL** se reclama la **publicación e inserción material del Decreto Legislativo por el que se crea el Código Fiscal del Distrito Federal**, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del día 29 de diciembre del 2009. **6.- De la C. DIRECTORA GENERAL JURIDICA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS DEL DISTRITO FEDERAL** se reclama la **publicación e inserción material del Decreto Legislativo por el que se crea el Código Fiscal del Distrito Federal**, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del día 29 de diciembre del 2009. **7.- DEL C. SECRETARIO DE FINANZAS DEL DISTRITO FEDERAL Y DEL ADMINISTRADOR TRIBUTARIO**, se reclama, la ejecución material y jurídica del Código reclamado. Asimismo, se reclama el primer acto de aplicación del Decreto Legislativo tildado de inconstitucional, consistente en la recepción a través de la Administración Tributaria en _____, del Distrito Federal de las contribuciones previstas en los artículos 182, fracción I, numeral 2, 185, inciso B), fracción II, 300, 301 y 302 del

Código Fiscal del Distrito Federal, mismo que se realizó el día _____, tal como se acredita en con la documental que se aporta al presente juicio de amparo. De todas las autoridades anteriormente señaladas como responsables, reclamo todos los efectos y consecuencias tanto de hecho como de derecho, que se deriven de los actos reclamados que específicamente se les imputan, mismos que les atribuimos a cada una dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

SEGUNDO.- Por auto de fecha __, de _____, de _____, se admitió a trámite la demanda, se dio la intervención que le corresponde al Ministerio Público de la adscripción, se pidió a las autoridades señaladas como responsables rindieran su informe con justificación y se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional, misma que se verificó sin la comparecencia personal de las partes, tal y como se asentó en el acta respectiva.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO: Este Juzgado _____ de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, resulta legalmente competente para conocer del presente juicio de amparo, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 36, párrafo primero, de la Ley de Amparo, asimismo, con apoyo en lo dispuesto en los artículos 107, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 36 de la Ley de Amparo y 48, en relación con el 52, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como con base en el punto cuarto, fracción II del Acuerdo General número 23/2001, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los circuitos en los que se divide el territorio de la República Mexicana; y al número, jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito; y en atención a que los actos reclamados se emitieron dentro de la jurisdicción territorial del juzgado.- -

SEGUNDO.- Antes de analizar lo referente a la certeza de los actos reclamados es necesario precisar cuáles son éstos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo, para lo cual es preciso efectuar un análisis conjunto de la demanda, por ser un todo considerado, en términos de la tesis de jurisprudencia P. VI/2004, visible en la página 255, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Abril de 2004, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, cuyo rubro es el siguiente: “ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO. El artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo establece que las sentencias que se dicten en el juicio de garantías deberán contener la fijación clara y precisa de los actos reclamados, así como la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que para lograr tal fijación debe acudirse a la lectura íntegra de la demanda sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente, por lo que los juzgadores de amparo deberán armonizar, además los datos que emanen del escrito inicial de demanda, en su sentido que resulte congruente con todos sus elementos, e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, atendiendo preferentemente al pensamiento e intencionalidad de su autor, descartando las precisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el juzgador de amparo, al fijar los actos reclamados, deberá atender a lo que quiso decir y no únicamente a lo que en apariencia dijo, pues sólo de esta manera se logra congruencia entre lo pretendido y lo resuelto.”- Así, de la lectura integral del escrito de demanda, se deduce que el quejoso señala como actos reclamados los siguientes: **1.- De la ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, se reclama lo siguiente: La discusión, aprobación y expedición del Decreto por el que se crea el Código Fiscal del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 29 de diciembre del**

2009, y concretamente se reclaman los artículos 182, fracción I, numerales 1 y 2, 185, inciso B), fracción II, 300, 301 y 302 de dicho ordenamiento. **2.- Del C. JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL;** se reclama **la promulgación y orden de publicación** del Decreto por el que se crea el Código Fiscal del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 29 de diciembre del 2009. **3.- Del C. SECRETARIO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL,** se reclama **el refrendo del Decreto por el que se crea el Código Fiscal del Distrito Federal,** publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 29 de diciembre del 2009. **4.- Del C. SECRETARIO DE FINANZAS DEL DISTRITO FEDERAL,** se reclama **el refrendo del Decreto por el que se crea el Código Fiscal del Distrito Federal,** publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 29 de diciembre del 2009. **5.- De la CONSEJERÍA JURIDICA Y DE SERVICIOS LEGALES DEL DISTRITO FEDERAL** se reclama **la publicación e inserción material del Decreto Legislativo por el que se crea el Código Fiscal del Distrito Federal,** en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del día 29 de diciembre del 2009. **6.- De la C. DIRECTORA GENERAL JURIDICA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS DEL DISTRITO FEDERAL** se reclama **la publicación e inserción material del Decreto Legislativo por el que se crea el Código Fiscal del Distrito Federal,** en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del día 29 de diciembre del 2009. **7.- DEL C. SECRETARIO DE FINANZAS DEL DISTRITO FEDERAL Y DEL ADMINISTRADOR TRIBUTARIO,** se reclama, **la ejecución material y jurídica del Código reclamado.** Asimismo, se reclama el primer acto de aplicación del Decreto Legislativo tildado de inconstitucional, consistente en la recepción a través de la Administración Tributaria en _____, del Distrito Federal de las contribuciones previstas en los artículos 182, fracción I, numerales 1 y 2, 185, inciso B), fracción II, 300, 301 y 302 del Código Fiscal del Distrito Federal, mismo que se realizó el día _____, tal como se acredita en con la documental que se aporta al presente juicio de amparo. De todas las autoridades anteriormente señaladas como responsables, reclamo todos los efectos y consecuencias

tanto de hecho como de derecho, que se deriven de los actos reclamados que específicamente se les imputan, mismos que les atribuimos a cada una dentro del ámbito de sus respectivas competencias.- - - - -

TERCERO.- De acuerdo con la técnica jurídica que rige al juicio de garantías, a continuación resulta pertinente pronunciarse respecto de la certeza o inexistencia de la conducta que se tilda de inconstitucional, ya que por razón de método, en toda sentencia de amparo, sea directo o indirecto, dicho proceder debe ocurrir previamente y, solo en el caso de su existencia, lo aleguen o no las partes, el Tribunal que conoce del procedimiento debe estudiar las causas del improcedencia aducidas o que en su criterio se actualicen para, por último y de ser procedente el juicio entrar a analizar el fondo del asunto.- - - Lo anterior es así, entre otras razones, ya que de no existir los actos combatidos, sería ocioso ocuparse del estudio de cualquier causa de improcedencia y, en el evento de ser fundada alguna de éstas, legalmente resultaría imposible analizar las cuestiones de fondo; en otras palabras, el estudio de alguna causa de improcedencia o del fondo del asunto, implica, en el primer caso, que los actos reclamados sean ciertos; y en el segundo, que además de ser ciertos, el juicio de garantías sea procedente, pudiendo citarse al respecto la tesis de jurisprudencia XVII.2º.J/10, del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, publicada en la Gaceta del seminario Judicial de la federación, Octava Época, Tomo 76, abril 1994, página 68, del rubro: “ACTOS RECLAMADOS, CERTEZA O INEXISTENCIA DE LOS. TÉCNICA EN EL JUICIO DE AMPARO.”- - - Pues bien, de la revisión de las constancias, resulta que no es cierto el acto atribuido al Tesorero del Distrito Federal, consistente en la aplicación de los artículos 182, fracción I, 185, inciso B), fracción II, 300, 301 y 302 del Código Fiscal del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 29 de diciembre del 2009, por así haberlo manifestado expresamente en el informe justificado que obra agregado a este expediente.- - - A efecto de corroborar la negativa planteada, es decir, para estar en condiciones de establecer si la aplicación de los numerales reclamados por esta

vía es un acto imputable a la autoridad responsable, debe quedar claro que como acto concreto de aplicación de una ley se entiende no sólo el que provenga de autoridad, sino que dicho acto específico de ejecución puede provenir ya de un particular que actúa por mandato expreso de la ley y que se reputa como tercero auxiliar de la administración pública, o bien, del propio quejoso, cuando en acatamiento a lo que establece la norma reclamada, la cumple sin que la autoridad, en el ejercicio de sus facultades de imperio, lo conmine a cumplir con la norma.- - - En el caso concreto, debe tomarse en cuenta que los presente autos obra agregada el Formato para trámite de pago de derechos y aprovechamientos por manifestación de construcción tipo “B” o “C”, así como los recibos de pago a que hacen referencia los artículos 182, fracción I, numerales 1 y 2, 185, inciso B), fracción II, 300, 301 y 302 del Código Fiscal del Distrito Federal, los cuales, adminiculados adquieren pleno valor probatorio en términos de lo dispuesto por los artículos 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, de conformidad con lo establecido en su artículo 2°.- - - En este orden de ideas, los documentos en mención no pueden considerarse como acto de aplicación por parte de la autoridad responsable, dado que en ningún momento se desprende que el desembolso de la contribución se haya hecho en acatamiento a alguna orden de ellas, sino que simplemente la demandante efectuó el pago del tributo que cuestiona espontáneamente.- - - Es aplicable al caso, por analogía la tesis 4ª XVI/92, visible en la página 102, tomo IX, junio de 1992, emitida por la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Octava Época, del Semanario Judicial de la Federación, cuyo rubro es el siguiente: “LEYES AMPARO CONTRA. LA AUTOLIQUIDACIÓN DE UNA CONTRIBUCIÓN NO ES ACTO DE APLICACIÓN IMPUTABLE A LAS AUTORIDADES EJECUTORAS.”- - - Consecuentemente, dado que no se demostró la existencia del acto atribuido a la autoridad responsable precisada en el presente considerando, procede sobreseer en esta parte del juicio, con

fundamento en el artículo 74, fracción IV párrafo primero, de la Ley de Amparo.

CUARTO.- Son ciertos los actos que por esta vía les reclama la parte quejosa a las autoridades que señaló como responsables **ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL; C. JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL; C. SECRETARIO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, C. SECRETARIO DE FINANZAS DEL DISTRITO FEDERAL, CONSEJERÍA JURIDICA Y DE SERVICIOS LEGALES DEL DISTRITO FEDERAL; C. DIRECTORA GENERAL JURIDICA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS DEL DISTRITO FEDERAL;** consistente en el respectivo ámbito de sus atribuciones, en la aprobación, expedición, refrendo y publicación del **Decreto por el que se crea el Código Fiscal del Distrito Federal**, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 29 de diciembre del 2009, y concretamente los artículos 182, fracción I, numerales 1 y 2, 185, inciso B), fracción II, 300, 301 y 302 de dicho ordenamiento, por así haberlo manifestado expresamente en los informes justificados rendidos ante este Juzgado.- - - Además de que su notoria existencia no está sujeta a prueba de conformidad con lo dispuesto por el artículo 88 de Código Federal de procedimientos Civiles y atento al criterio que indica la jurisprudencia 65/2000 aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 26, Tomo XI, agosto de 2000, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro es el siguiente: “PRUEBA, CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Respecto de las Leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de interés general, no se necesita probar su existencia en autos, pues basta que estén publicados en el Diario Oficial, para que la autoridad judicial esté obligada a tomarlos en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, y porque la inserción de tales documentos en el Órgano Oficial de difusión tiene por objeto dar

publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que los Tribunales a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, por la notoriedad de ese acontecimiento, no puedan argüir desconocerlo.” - - - - -

QUINTO.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 73, último párrafo de la Ley de Amparo, previamente al estudio de los conceptos de violación, debe analizarse la procedencia del juicio de garantías, por ser esta una cuestión de orden público y examen preferente. Aduce el Jefe y Secretario de Gobierno ambos del Gobierno del Distrito Federal, que en el presente asunto se surte la causa de improcedencia, prevista en la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo, en virtud de que el quejoso carece de interés jurídico para tildar de inconstitucionalidad los artículos que reclama del Código Fiscal del Distrito Federal, ya que se limita a hacer simples manifestaciones respecto de porqué considerar inconstitucionales dichas normas, sin sostener o sustentar con documento o prueba idónea alguna de sus afirmaciones.- - - Es infundada la causa de improcedencia que hace valer la responsable, dado que contrario a lo aducido, el quejoso, acompañó diversas documentales de las que se advierte que con fecha ____ de ____ de ____, pagó los conceptos a que hacen referencia los artículos 182, fracción I, numerales 1 y 2, 185, inciso B) fracción II, 300, 301 y 302 del Código Fiscal del Distrito Federal, para el registro de la manifestación de construcción, que por esta vía reclama y de ahí que la impetrante de garantías acreditó su interés jurídico, pues la aplicación de dichos artículos controvertidos coexiste en el ámbito obligacional del quejoso que se ve constreñida al pago de las contribuciones antes citadas, colocándose ante la autoaplicación de las disposiciones reclamadas, cobra aplicación a lo anterior la Tesis publicada en la página 179, Tomo I, Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Apéndice al Seminario Judicial de la Federación 1917 – 1995, cuyo rubro es el siguiente: “INTERÉS JURÍDICO NECESIDAD DE ACREDITARLO EN EL AMPARO CONTRA LEYES.”- - - En diverso argumento, las autoridades responsables plantean que debe sobreseerse en el juicio al actualizarse la causa de improcedencia prevista por el artículo 73, fracción V de la Ley de

Amparo, dado que las manifestaciones que vierte el quejoso, van encaminadas a demostrar el perjuicio económico que le causan los preceptos impugnados del Código Fiscal del Distrito Federal, y no un perjuicio jurídico.- - - Ahora bien, a efecto de analizar la causa de improcedencia en cuestión, es preciso distinguir entre interés jurídico como condición para la procedencia del juicio de amparo, que surge en una persona física o moral, en la medida que el acto reclamado se relaciona con su esfera jurídica, entendiendo por esta el cúmulo de derechos y obligaciones poseídos por un sujeto o varios de ellos, derivado de las normas del derecho objetivo.- - - Lo anterior, frente al concepto de perjuicio económico, que es resentido por un individuo o conjunto de individuos, en virtud de la realización del acto reclamado, ya que el perjuicio económico y material sufrido cuando una persona en virtud del acto reclamado, no le concede legitimación procesal activa, requisito *sine qua non* para la interposición y procedencia del juicio de garantías, pues bien puede afectarse económicamente los intereses de un sujeto y no afectarse su esfera jurídica.- - - Por lo tanto, es de estimarse que si la ley impugnada no se refieren a algún derecho perteneciente a la esfera jurídica del quejoso, este carece de interés jurídico para impugnarlas en el juicio de amparo, y si lo hace debe declararse la improcedencia del juicio.- - - El anterior es criterio sostenido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al integrar la jurisprudencia, consultable en la primera parte del Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, página 43, cuyo rubro dice: "INTERÉS JURÍDICO Y PERJUICIO ECONÓMICO. DIFERENCIAS PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO."- - - Ahora bien, en el caso concreto debe decirse que no obstante que la aplicación del precepto combatido se traduzca en una afectación patrimonial o económica para el quejoso, lo cierto es que esta los estima violatorios de la garantía señalada en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por ello promueve el presente juicio de garantías, por lo que de igual forma debe desestimarse tal aseveración de la responsable.- - - Consecuentemente no se actualizan las causales de improcedencia invocadas

por la autoridad responsable, pues los artículos reclamados sí afectan el interés jurídico del quejoso.- - - Por otro lado, el Secretario de Finanzas y la Dirección General Jurídica y de Estudios, Legislativos del Gobierno del Distrito Federal, aducen que se actualiza en el juicio la hipótesis prevista en el artículo 73, fracción XVIII en relación con el artículo 116 fracción V de la Ley de Amparo, en virtud el quejoso no expresó los conceptos de violación por los que considera le causan agravios el refrendo y la publicación del decreto que se combate.- - - Resulta infundada dicha causa de improcedencia invocada, en razón de que la demanda de garantías se advierte que el quejoso señala entre otros argumentos vulneración a los principios de equidad y proporcionalidad que rigen la materia impositiva contenidas en el artículo 31, fracción IV de la Constitución en su perjuicio, porque los artículos 182, fracción I, numerales 1 y 2, 185, inciso B), fracción II, 300, 301 y 302 del Código Fiscal del Distrito Federal, violan dichos principios. Asimismo, dado que solo existe obligación de expresar conceptos de violación respecto a la publicación, cuando se combate por vicios propios sin que deba cubrirse dicho supuesto cuando se impugne como parte del procedimiento de creación del ordenamiento legal, porque en tal situación basta expresarlos en contra de la ley que se considera inconstitucional, lo que acontece en la especie, se concluye que en virtud de todo lo anterior, no se actualiza la causa de improcedencia propuesta.- - - Sirve de apoyo al anterior argumento, por analogía, la jurisprudencia sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Apéndice de 1995, Tomo I, parte, Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Apéndice de 1995, Tomo I, página 265, cuyo rubro es el siguiente: “REFRENO DE UNA LEY CONSTITUCIONALIDAD DEL.” -----

SEXTO.- Al no haberse hecho valer ninguna otra causa de improcedencia, ni advirtiéndola de oficio, se procede al estudio de la constitucionalidad del acto reclamado, a la luz de los conceptos de violación formulados, por la parte quejosa, los cuales se tienen aquí por reproducidos, como si se insertasen a la letra, el quejoso alega en el primer concepto de violación que los numerales 1 y

2, de la fracción I, del artículo 182 del Código Fiscal del Distrito Federal violan en su perjuicio la garantía de proporcionalidad y equidad tributaria, contenida en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que no existe una adecuada proporción entre el servicio público y la cuota del derecho, toda vez que consigna diferentes cuotas dependiendo de que el inmueble se destine a uso habitacional o a usos diversos a éste, así como al diámetro de la toma, dando un trato distinto a personas que reciben un mismo servicio que es el estudio de la solicitud y de la documentación técnica, administrativa y legal que implica la autorización del uso de las redes de agua y drenaje.- - - Resulta fundado el concepto de violación analizado, al ser la naturaleza de los derechos distinta de las demás contribuciones, es necesario un concepto adecuado que satisfaga las garantías de proporcionalidad y equidad, de tal forma que, para la determinación de las cuotas respectivas por concepto de derechos, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio y debe darse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio.- - - La correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como un derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y solo secundariamente en el de los particulares, por lo tanto, la materia de derechos no puede sujetarse al estricto criterio de equivalencia rigurosa, por ello, se dice que lo que el contribuyente debe pagar por concepto de derechos, debe corresponder aproximadamente al costo del servicio público y a la cuantía del derecho, y de una razonable o prudente proporcionalidad que tiene como base el costo general y el costo específico del servicio en la forma indicada.- - - Ahora bien, el dispositivo impugnado señala lo siguiente:

“ARTICULO 182.- Por la autorización para usar las redes de agua y drenaje o modificar las condiciones de uso, así como por el

estudio y trámite, que implica esa autorización, se pagarán los derechos conforme a las siguientes cuotas:

I. Por el estudio de la solicitud y de la documentación técnica, administrativa y legal para el trámite de la obtención de dicha autorización; **tratándose de nuevos fraccionamientos o conjuntos habitacionales, comerciales, industriales o de servicios y demás edificaciones de cualquier tipo**, se pagará:

1. Cuando el inmueble sea destinado a casa habitación, se atenderá al diámetro de la toma de agua y se pagarán las siguientes cuotas:

DIAMETRO DE LA TOMA	CUOTA A PAGAR
13 mm	\$2,800.00
19 mm	\$6,655.69
25 mm	\$15,807.28
38 mm	\$44,197.99
51 mm	\$168,610.99
64 mm	\$272,259.61
76 mm	\$388,734.30
102 mm	\$709,594.37

2.- **Tratándose de inmuebles cuyo destino sea distinto al habitacional, se pagará atendiendo al diámetro de la toma de agua**, las siguientes cuotas:

DIAMETRO DE LA	CUOTA A PAGAR
-----------------------	----------------------

TOMA	
13 mm	\$5,900.00
19 mm	\$13,866.04
25 mm	\$32,931.84
38 mm	\$92,079.14
51 mm	\$175,636.45
64 mm	\$283,603.76
76 mm	\$404,931.56
102 mm	\$739,160.80

(...)"

Como puede advertirse, la fracción I, numerales 1 y 2, del artículo antes transcrito, por la autorización para usar redes de agua y drenaje respecto de inmuebles destinados a uso habitacional, no satisface el requisito de proporcionalidad ya que no existe una adecuada proporción entre el servicio público y la cuota del derecho, toda vez que consigna diferentes cuotas dependiendo de que el inmueble se destine a uso habitacional o a usos diversos a éste, y dependiendo del diámetro de la toma de agua, pues tales criterios diferenciales de las cuotas a cubrir no guardan una relación con el costo del servicio prestado por la Administración Pública, consistente en la autorización del uso de las redes de agua y drenaje, sino que son elementos ajenos a él.- - - Luego entonces asiste la razón al quejoso, cuando afirma que el artículo 182, fracción I, numerales 1 y 2 del Código Fiscal el distrito Federal reclamado, es desproporcional e inequitativo, ya que las cuotas en él establecidas no comportan un beneficio mayor para el contribuyente que destinará su inmueble a uso diverso al habitacional, siendo además que el costo de la autorización por el uso de redes de agua y drenaje, no varía en función del destino que se le de al inmueble.- - - Esto es, tratándose de derechos, debe existir un razonable equilibrio en la prestación del servicio, se

debe dar el mismo trato fiscal a quienes reciben igual servicio.- - - Así es, la equidad exige otorgar el mismo trato para los que reciben el mismo servicio, de donde se concluye que las contribuciones previstas en el artículo que se tilda de inconstitucional, no cumplen con este último requisito, puesto que establecen cuotas diferentes para los propietarios de inmuebles por la autorización del uso de redes de agua y drenaje, dependiendo del uso que se le da al inmueble y al diámetro de la toma, sin tomar en cuenta que para el Estado para ambos solicitantes se realiza el mismo servicio (la autorización del uso de redes de agua y drenaje), lo que origina que se de un trato desigual a sujetos iguales, al cobrarse diferentes cuotas a quienes reciben la autorización correspondiente en condiciones análogas.- - - En este orden de ideas, puede válidamente concluirse que se viola el principio de equidad cuando a quienes están recibiendo la misma autorización por el uso de redes de agua y drenaje se les cobra una cantidad mayor o menor que la que tengan que pagar otras personas que reciban dicha autorización en condiciones análogas.- - - Por lo tanto, la equidad tributaria se produce, en el caso específico, cuando la ley respectiva otorga a todas las personas que reciben el mismo permiso o autorización el mismo tratamiento tanto en materia de cuotas (principalmente), como en lo relativo a fecha y lugar de pagos, sanciones, etcétera.- - - En virtud de lo anterior, se concluye que el artículo 182 del Código Fiscal del Distrito Federal vigente para el año 2010, al establecer diferentes cuotas dependiendo que el inmueble se destine a uso habitacional o a usos diversos a este, así como al diámetro de la toma, es inconstitucional pues como ya se dijo tales criterios diferenciales, no guardan una relación con el costo del servicio prestado por la administración pública consistente en la autorización del uso de las redes de agua y drenaje, sino que son elementos ajenos a él, lo que viene a ser contrario a los principios de proporcionalidad y equidad previstos en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- - - Continuando con los conceptos de violación, se pasa al segundo en el que aduce la parte quejosa que el artículo 185, incisos A) fracciones I, II y

III, e inciso B) fracciones I y II del Código Fiscal del Distrito Federal, al establecer cuotas diversas para el registro de manifestación de construcción de inmuebles, tomando en cuenta elementos ajenos al servicio prestado, como son el número de metros cuadrados de construcción y el destino que vaya a dársele al inmueble, infringe las garantías de proporcionalidad y equidad tributaria, previstas en el artículo 31 fracción IV de la Carta Magna.- - - Es fundado el concepto de violación expuesto por el peticionaria de amparo, atento a las siguientes consideraciones.- - - La controversia se entabla en el pago de los derechos por el registro de manifestación de construcción de bienes inmuebles, propiamente el trámite que implica su autorización, los cuales se reclaman en el artículo 185, incisos A) fracciones I, II y III, e inciso B) fracciones I y II del Código Fiscal del Distrito Federal, en vigor, que establece:

“ARTICULO 185.- Por el registro, análisis y estudio de manifestación de construcción tipos "A", "B" y "C", se pagará el derecho respectivo conforme a las cuotas que a continuación se establecen:

A) Inmuebles de uso habitacional

I. Manifestación de construcción tipo A

a).	Por	el
registro.....		\$22

7.00

b).	Por	el	análisis	y	estudio,	por
m2.....						\$12.00

II. Manifestación de construcción tipo B

a).	Por	el
registro.....		\$41

4.00

b). Por el análisis y estudio, por m2.....\$39.00

III. Manifestación de construcción tipo C

a). Por el registro.....\$605.00

b). Por el análisis y estudio, por m2.....\$44.00

B) Inmuebles de uso no habitacional

I. Manifestación de construcción tipo B

a). Por el registro.....\$450.00

b). Por el análisis y estudio, por m2.....\$65.00

II. Manifestación de construcción tipo C

a). Por el registro.....\$658.00

b). Por el análisis y estudio, por m2.....\$76.00

Para el caso de construcción de ampliaciones y reparaciones, se pagará por el registro, análisis y estudio de manifestación de construcción de que se trate, los derechos establecidos en los incisos

A) y B) de este artículo, respecto de las áreas que se pretenda ampliar o reparar.

Cuando se trate de modificación, se pagará, una cuota equivalente al 20% de los derechos que se causarían por el registro, análisis y estudio de la manifestación de construcción respectiva.

Por la prórroga del registro de manifestación de construcción, se pagará una cuota equivalente al 10% de los derechos causados por el registro, análisis y estudio de la manifestación de que se trate.”

Como se advierte del precepto legal transcrito establece el mecanismo para la fijación del pago de derechos por el registro de manifestación de construcción de inmuebles en el Distrito Federal, propiamente, el trámite que implica su autorización, tomando como base para el cálculo de la cuota respectiva, el uso a que se destina el inmueble, esto es, habitacional o no, así como los metros cuadrados.- - Para determinar si esa disposición se ajusta a los principios de equidad y proporcionalidad tributaria que establece el artículo 31, fracción IV de la Constitución, es menester señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que para juzgar sobre la proporcionalidad y equidad de los derechos por servicios, no se debe tomar en consideración exclusivamente la pura correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y en determinado momento razones de tipo extrafiscal atendiendo al objeto real de servicio prestado, por la Administración Pública, el cual trasciende tanto al costo como a otros elementos.- Ese criterio se plasmó en la Tesis XLVIII sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación visible a página 33, noviembre de 1994, Octava época, del Semanario Judicial de la Federación número 83, cuyo rubro es el siguiente: “DERECHOS FISCALES. PARA EXAMINAR SI CUMPLE CON LOS PRINCIPIOS

TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO, POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y QUE TRASCIENDE TANTO AL COSTO COMO A OTROS ELEMENTOS.”- - - Cómo puede observarse del criterio expuesto, tratándose del cobro de derechos fiscales, debe haber una correlación entre la prestación del servicio público y el monto de la cuota; y que tratándose de derechos por el registro de manifestación de construcción de inmueble, para juzgar su proporcionalidad, no solo debe tomarse en cuenta esa correlación, sino también otros elementos; concluyendo que tratándose del pago de derechos por la prestación del mencionado servicio, se justifican cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas.- - - Ahora bien el artículo 47 y 48 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, respecto de los trámites que se han de seguir para el registro de la manifestación de construcción de inmuebles, al caso señala:

ARTÍCULO 47.- Para construir, ampliar, reparar o modificar una obra o instalación de las señaladas en el artículo 51 de este Reglamento, el propietario o poseedor del predio o inmueble, en su caso, el Director Responsable de Obra y los Corresponsables, previo al inicio de los trabajos debe registrar la manifestación de construcción correspondiente, conforme a lo dispuesto en el presente Capítulo.

No procede el registro de manifestación de construcción cuando el predio o inmueble se localice en suelo de conservación.

ARTÍCULO 48.- Para registrar la manifestación de construcción de una obra o instalación, el interesado debe presentar en el formato correspondiente y ante la autoridad competente, la declaración bajo protesta de decir verdad, de cumplir con este Reglamento y demás disposiciones aplicables.

Los derechos que cause el registro de manifestación de construcción deben ser cubiertos conforme a la autodeterminación que realice el interesado, de acuerdo con las tarifas establecidas por el Código Financiero del Distrito Federal para cada modalidad de manifestación de construcción.

El interesado debe llenar el formato correspondiente anexando el comprobante de pago de derechos y, en su caso de los aprovechamientos que procedan, así como los documentos que se señalan para cada modalidad de manifestación de construcción. La autoridad competente registrará la manifestación de construcción y, en su caso, anotará los datos indicados en el Carnet del Director Responsable de Obra y los Corresponsables siempre que el interesado cumpla con la entrega de los documentos y proporcione los datos requeridos en el formato respectivo, sin examinar el contenido de los mismos. En caso de que faltare algunos de los requisitos, no se registrará dicha manifestación.

La misma autoridad entregará al interesado la manifestación de construcción registrada y una copia del croquis o los planos y demás documentos técnicos con sello y firma original. A partir de ese momento el interesado podrá iniciar la construcción.

De lo señalado, claramente se advierte que la sola autorización de la manifestación de construcción no requiere algún despliegue técnico para verificar si procede o no otorgar dicha autorización, ya que para hacerlo la Administración no debe realizar actos materiales para determinar la forma en que se prestará el servicio, pues el objeto real de éste se traduce, fundamentalmente, en la recepción de la solicitud, el análisis de la

documentación presentada por el solicitante y el trámite de la autorización.- - - -

En esas condiciones el número de metros cuadrados y el destino que vaya a darse al respectivo inmueble a construir (habitacional o no habitacional), no justifica el trato diverso que dan los incisos A y B del artículo 185 del Código Fiscal del Distrito Federal, a quienes solicitan esa autorización, pues tales elementos no atienden al objeto real del servicio prestado por el ente público.- -

- En esa tesitura, si tratándose del cobro de cuotas por derechos derivados de la autorización para la manifestación de construcción, no se requiere un despliegue técnico para verificar su procedencia, es de concluirse que el artículo 185, incisos A) y B) del Código Fiscal del Distrito Federal, infringe los principios de proporcionalidad y equidad previstos en la fracción IV, del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el servicio que recibe el particular por parte del Estado introduce un elemento ajeno como lo es el uso que se le dará al inmueble a construir (habitacional o no habitacional), el número de metros cuadrados de construcción, sin tomar en cuenta, como debería, el costo que representa la prestación de ese servicio; lo que origina que por un mismo servicio se paguen cuotas diferentes.- - - Lo anterior, tiene sustento en la tesis aislada 42 emitida por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable en la página 1895, Tomo XXII, febrero de 2006, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro es del tenor siguiente: “REGISTRO DE MANIFESTACIÓN DE CONSTRUCCIÓN. EL ARTÍCULO 206 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE A PARTIR DEL DOS MIL CINCO, QUE ESTABLECE DIVERSAS CUOTAS PARA EL PAGO DE LOS DERECHOS CORRESPONDIENTES, VIOLA EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.”- - - En tales condiciones es de concluirse que el artículo 185, incisos A) y B) del Código Fiscal del Distrito Federal, al establecer cuotas diversas para el registro de manifestación de construcción de inmuebles toma en cuenta elementos ajenos al servicio, como son el número de metros cuadrados de construcción, el

destino que vaya a darse al inmueble (habitacional o no habitacional), infringe las garantías de proporcionalidad y equidad tributaria, previstas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.- - - Enseguida, se arriba al estudio de los argumentos hechos valer por el quejoso en contra de la inconstitucionalidad del artículo 300 del Código Fiscal del Distrito Federal, vigente para el año 2010, en el tercer concepto de violación alega el quejoso que dicho numeral viola en perjuicio del quejoso la garantía de equidad tributaria, contenida en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al exceptuar del pago de dicho impuesto a las viviendas unifamiliares, con lo cual dicho trato fiscal resulta inequitativo, ya que basta que se realice cualquiera de las construcciones a que se refiere el artículo 51 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, para que nazca la obligación de pago a que se refiere el dispositivo legal a estudio, cuando en igualdad de circunstancias, por la construcción de una vivienda unifamiliar, no existe la obligación tributaria.- - - El precepto a estudio dispone:

“ARTICULO 300.- Las personas físicas y morales que realicen construcciones en términos del artículo 51 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, deberán cubrir el pago por concepto de aprovechamientos para que la autoridad competente realice las acciones necesarias para prevenir, mitigar o compensar las alteraciones o afectaciones al ambiente y los recursos naturales, a razón de \$34.00 por metro cuadrado de construcción.

Para llevar a cabo el cálculo de los aprovechamientos a que se refiere este artículo, no se considerarán los metros cuadrados destinados a estacionamientos.

Los aprovechamientos a que se refiere este artículo, deberán aplicarse íntegramente en la Delegación correspondiente a través de

la autoridad competente para la implementación de medidas de seguridad y mitigación o compensación a las alteraciones o afectaciones al ambiente y a los recursos naturales, que se generen en la Delegación correspondiente.

La autoridad competente dará el visto bueno respecto a que el particular cumplió con las medidas de mitigación, previo a la ocupación de la obra.

Este concepto no aplica para viviendas unifamiliares.”

Del citado numeral, se desprende que todas las personas físicas y morales que construyan desarrollos habitacionales realicen construcciones en términos del artículo 51 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, deberán cubrir el pago por concepto de aprovechamientos para que la autoridad competente realice las acciones necesarias para prevenir, mitigar o compensar las alteraciones o afectaciones al ambiente y los recursos naturales, a razón de \$34.00 por metro cuadrado de construcción.- - - En ese sentido, la disposición jurídica antes referida vulnera el principio de equidad tributaria, pues como lo sostiene la quejosa, en su tercer concepto de violación, el artículo en estudio es inequitativo, porque si una persona realiza una construcción en términos del artículo 51 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, se encuentra obligada al pago de las prestaciones patrimoniales a que se refiere dicho precepto, para que la autoridad competente realice las acciones necesarias para prevenir, mitigar o compensar las alteraciones o afectaciones al ambiente y los recursos naturales, pero si construye una vivienda unifamiliar, no existe la obligación del pago reclamado, por lo que en el caso, el legislador ordinario, supone que no se requieren acciones para prevenir, mitigar o compensar las alteraciones o afectaciones al ambiente y los recursos naturales.- - - Dicho tratamiento fiscal resulta inequitativo, por cuanto basta que

se edifique una construcción en términos del artículo 51 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, para que nazca la obligación de pago a que se refiere el precepto 300 del Código Fiscal del Distrito Federal, cuando en igualdad de circunstancias, por la construcción de una vivienda unifamiliar, no existe la obligación tributaria.- - - En la hipótesis citada, la disposición reclamada es inconstitucional en la medida que aún existiendo igualdad de circunstancias entre dos personas que construyen desarrollos habitacionales, pero uno lo hace para viviendas plurifamiliares o comercio, y otro para una vivienda unifamiliar, no existe diferencia sustancial entre dichos sujetos y, hasta se puede decir que poseen una muy similar riqueza, por lo que la regulación indicada representa que la norma que se tilda de inconstitucional otorgue un trato desigual ante igualdad de circunstancias, porque desconoce el hecho imponible de las prestaciones económicas reclamadas, que es la construcción de un inmueble, siendo lo mismo el uso.- - - Por otra parte, señala la parte quejosa en el cuarto concepto de violación que el artículo 301 del Código Fiscal del Distrito Federal, contraviene los principios de proporcionalidad y equidad tributaria previstos en la fracción IV del artículo 31 de la Carta Magna, al establecer que las personas físicas y morales que realicen construcciones de más de 200 metros cuadrados de construcción deberán de cubrir el pago por concepto de aprovechamientos para que la autoridad competente realice las acciones para prevenir, mitigar o compensar los efectos del impacto vial, estableciendo una cuota diferente dependiendo si la construcción se destinará para uso habitacional o para otros usos.- - - Es fundado el concepto de violación, en atención a las siguientes consideraciones.- - - Primeramente es pertinente establecer que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la naturaleza de las contribuciones previstas en los artículos 318 y 319 del entonces Código Financiero del Distrito Federal al resolver por mayoría de votos, la contradicción de Tesis 210/2005-SS, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto y Undécimo en Materia Administrativa del Primer Circuito, que dio origen a la tesis jurisprudencial

número 2^a./J.54/2006, visible en la página 281, Tomo XXII, Mayo de 2006, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, cuyo rubro y texto es el siguiente: **“IMPUESTOS. TIENEN ESA NATURALEZA LAS PRESTACIONES PÚBLICAS PATRIMONIALES PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 318 Y 319 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL Y, POR LO TANTO, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS CONSAGRADOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** Los citados artículos establecen que quienes construyan desarrollos habitacionales de más de 20 viviendas, o realicen obras, instalaciones o aprovechamientos de más de 200 metros cuadrados, deberán cubrir el pago por concepto de aprovechamientos para que la autoridad competente realice las acciones necesarias para prevenir, mitigar o compensar las alteraciones o afectaciones al ambiente y los recursos naturales, así como los efectos del impacto vial, a razón de una determinada cantidad por metro cuadrado de construcción, en el caso de los desarrollos mencionados, y conforme a las cantidades que se determinen por metro cuadrado de construcción, según la zona en que se realice y el destino que se le dé, tratándose de construcciones de más de 200 metros cuadrados. En ese tenor, se concluye que aun cuando los artículos 318 y 319 del Código Financiero del Distrito Federal, señalen que las prestaciones patrimoniales de carácter público que prevén se cubrirán en concepto de aprovechamientos, lo cierto es que tienen la naturaleza de un impuesto y, por ende, están sujetas al cumplimiento de los principios tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que son impuestas en forma unilateral y coactiva por el Distrito Federal; el hecho imponible lo realiza directamente el particular, que es la referida construcción o realización de obras, instalaciones o aprovechamientos, y se constituye sobre actos que reflejan una disponibilidad económica como consecuencia de la propiedad o posesión inmobiliaria, además de que no se vincula a la realización de un acto o actividad específicos a cargo de la administración pública local, ya

que si ésta no se realiza las acciones referidas, de cualquier forma nace la obligación tributaria y, por último, esas acciones constituyen gastos públicos indivisibles e indeterminados individualmente.”- - - En el caso en particular, el artículo 300 regula el pago de un impuesto por las obras o construcciones en el Distrito Federal de más de 200 metros cuadrados de construcción, estableciendo literalmente lo siguiente:

“ARTICULO 301.- Las personas físicas o morales que realicen obras o construcciones en el Distrito Federal de más de 200 metros cuadrados de construcción deberán cubrir el pago por concepto de aprovechamientos para que la autoridad competente realice las acciones para prevenir, mitigar o compensar los efectos del impacto vial, de acuerdo con lo siguiente:

- a). Habitacional, por metro cuadrado de construcción
..... \$74.00
- b). Otros Usos, por metro cuadrado de construcción
..... \$100.00
- c). Las estaciones de servicio, pagarán a razón de \$212,184.00, por cada dispensario.

Para llevar a cabo el cálculo de los aprovechamientos a que se refiere este artículo, no se considerarán los metros cuadrados destinados a estacionamiento.

Los aprovechamientos a que se refiere este artículo, deberán aplicarse íntegramente en la Delegación correspondiente a través de la autoridad competente para la implementación de medidas de seguridad y mitigación o compensación a las alteraciones o

afectaciones al impacto vial generado por el aumento de las construcciones.

La autoridad competente dará el visto bueno respecto a que el particular cumplió con las medidas de mitigación, previo a la ocupación de la obra.

Este concepto no aplica para viviendas unifamiliares.”

El precepto legal transcrito, tiene por objeto prevenir, mitigar o compensar los efectos del impacto vial, en este contexto, es fundado el concepto de violación formulado por el quejoso, pues el numeral a estudio, viola el principio de equidad tributaria, ya que las personas que realicen construcciones de hasta 200 metros cuadrados de construcción no tienen que pagar esta contribución, pues el legislador consideró, sin razón alguna, que en este caso la autoridad competente no tiene que realizar acciones para prevenir, mitigar o compensar los efectos del impacto vial, dando un trato desigual a sujetos que se ubican en la misma hipótesis normativa, pues si una persona desarrolla un proyecto de 201 metros cuadrados de construcción o más, se encuentra obligada al pago del impuesto contenido en el artículo 301 del Código Fiscal del Distrito Federal.-
- - Aunado a lo anterior, el artículo en comento viola el principio de equidad tributaria, debido a que exceptúa del pago de dicho impuesto a las viviendas unifamiliares, dicho trato fiscal resulta inequitativo, ya que basta que una persona realice obras o construcciones en el Distrito Federal de mas de 200 metros cuadrados de construcción, para que nazca la obligación de pago a que se refiere el dispositivo legal a estudio, cuando en igualdad de circunstancias, por la construcción de una vivienda unifamiliar, no existe la obligación tributaria.- - Por lo tanto, al exceptuar del pago de la contribución a los constructores de viviendas unifamiliares, transgrede el principio de equidad

tributaria, pues genera un tratamiento fiscal que no encuentra justificación legal alguna en dicho precepto legal, ni mucho menos se justifica algún fin extrafiscal que motivara dicha exención.- - - De igual manera, el numeral 301 del Código Fiscal del Distrito Federal, viola el principio de equidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV de la Carta Magna, debido a que establece diversas cuotas para las personas físicas o morales que realicen obras o construcciones en el Distrito Federal de más de 200 metros cuadrados de construcción, para que la autoridad competente realice las acciones para prevenir, mitigar o compensar los efectos del impacto vial dependiendo el destino que se le vaya a dar al inmueble, esto es, si es habitacional se paga una cuota de \$74.00 por metro cuadrado, o bien, si se destina a otro uso distinto al habitacional, se paga \$100.00 por metro cuadrado, pues no da un tratamiento igual a sujetos que se ubican en la misma hipótesis normativa, que es la construcción de una obra de mas de 200 metros cuadrados de construcción, pues se tiene que pagar cuotas diversas dependiendo el destino que se le dé al inmueble, se es habitacional o distinto al habitacional.- - - Además el numeral que se tilda de inconstitucional, viola el principio de proporcionalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV de la Carta Magna, al no estar en proporción a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, esto es, los gravámenes deben fijarse de acuerdo a la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de tal manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos ingresos y en el presente caso no es así.- - - Esto es, el legislador está tomando como base gravable del tributo el destino que se le da al inmueble y el número de metros cuadrados, sin tomar en cuenta la capacidad contributiva de cada sujeto.- - - Bajo esta tesitura, el número de metros cuadrados y el destino que vaya a darse al inmueble a construir (habitacional o no habitacional), no justifica el trato diverso que da el artículo 301 del Código Fiscal del Distrito Federal, a quienes realicen obras o construcciones de más de 200 metros cuadrados de construcción.- - - Finalmente, alega el quejoso en el quinto concepto de violación que el artículo

302 del Código Fiscal del Distrito Federal viola en su perjuicio la garantía de equidad tributaria, contenida en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al exceptuar del pago de la contribución a los constructores de viviendas unifamiliares, lo que genera un tratamiento fiscal que no encuentra justificación legal alguna en dicho precepto legal, ni mucho menos se justifica algún fin extrafiscal que motivara dicha exención; asimismo, el quejoso aduce que el legislador da un tratamiento fiscal diferente en virtud de que no establece una razón objetiva de los aprovechamientos para que la autoridad realice las obras necesarias para estar en posibilidad de presentar los servicios relacionados con la infraestructura hidráulica ahí previstos, ya que obliga al pago de dicho tributo consistente en \$195.00 por metro cuadrado de construcción, a las personas físicas o morales que construyan nuevos desarrollos urbanos o nuevas edificaciones y en cambio, sin establecer una razón objetiva no aplica para viviendas unifamiliares.- - - Por lo tanto, al exentar dicho artículo del pago de aprovechamientos a las viviendas unifamiliares, otorga un trato distinto a personas que se ubican en la misma causación frente a la norma.- - - Finalmente, manifiesta que viola el principio de proporcionalidad tributaria previsto en la fracción IV, del artículo 31 de la Carta Magna, porque al establecer la base de la contribución a partir de los metros cuadrados de construcción, crea una base irreal y ficticia, ya que no atiende a la verdadera capacidad económica de los sujetos pasivos del tributo, ni permite que las personas que cuenten con ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a las de medianos y reducidos recursos.- - - Resulta conveniente traer a colación el contenido del artículo 302 del Código Fiscal del Distrito Federal, que se reclama, vigente para el año 2010, cuyo texto es del tenor literal siguiente:

“ARTICULO 302.- Las personas físicas y morales que construyan nuevos desarrollos urbanos, nuevas edificaciones, amplíen la construcción ó cambien el uso de las construcciones que requieran

nuevas conexiones de agua y drenaje o ampliaciones, deberán cubrir el pago por concepto de aprovechamientos a razón de \$195.00 por cada metro cuadrado de construcción nueva ó de ampliación, a efecto de que el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, realice las obras necesarias para estar en posibilidad de prestar los servicios relacionados con la infraestructura hidráulica.

Para el cálculo a que se refiere este artículo, no se considerarán los metros cuadrados destinados a estacionamiento.

Este concepto no aplica para viviendas unifamiliares.

Los aprovechamientos a que se refiere este artículo, deberán aplicarse íntegramente en la Delegación correspondiente a través de la autoridad competente para aplicarse íntegramente a la ejecución de las obras necesarias para prestar los servicios relacionados con la infraestructura hidráulica.

La autoridad competente dará el visto bueno respecto a que el particular cumplió con las medidas de mitigación, previo a la ocupación de la obra.”

El concepto de violación se considera fundado, atendiendo a lo que dispone el artículo 302 del Código Fiscal del Distrito Federal, vigente para el año 2010, pues viola el principio de proporcionalidad tributaria previsto en la fracción IV del artículo 31 de la Carta Magna, porque al establecer la base de la contribución a partir de los metros cuadrados de construcción, crea una base irreal y ficticia, ya que no atiende a la verdadera capacidad económica de los sujetos pasivos del tributo, ni permite que las personas que cuenten con ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a las de medianos y reducidos recursos.- - -

Pues no puede ser el número de metros cuadrados el parámetro al que debe atenderse para fijar el monto del tributo a pagar, para que el Sistema de Agudas de la Ciudad de México realice las obras necesarias para estar en posibilidad de prestar los servicios relacionados con la infraestructura hidráulica, sino que éste debe estar determinado por las múltiples variables urbanas que reflejan el valor del inmueble a construir, porque son éstas las que permiten determinar la medida en que el contribuyente participa en la fuente de riqueza gravada, por lo tanto, que el artículo 302 del Código Fiscal del Distrito Federal, es violatorio del principio de proporcionalidad tributaria que establece la fracción IV, del artículo 31 Constitucional.- - - Sirve de apoyo la tesis número I.4°.A535 A, visible en la página 1157, del Tomo XXIV, julio de 2006, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con el rubro y texto siguiente:- - - **“APROVECHAMIENTOS. EL ARTÍCULO 319-A DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL QUE ESTABLECE EL PAGO POR ESE CONCEPTO A LOS CONSTRUCTORES DE DESARROLLOS URBANOS Y NUEVAS EDIFICACIONES DEBE CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2005).** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el concepto de gasto público tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo por cuanto al importe de las contribuciones recaudadas se destina a la satisfacción de las necesidades colectivas o sociales o a los servicios públicos (tesis 2a. IX/2005, página 605 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, de rubro: “GASTO PÚBLICO.”). Por otra parte, el artículo 319-A del Código Financiero del Distrito Federal, vigente en 2005, establece que las personas físicas o morales que construyan nuevos desarrollos y nuevas edificaciones, que requieran nuevas conexiones de agua y drenaje o ampliaciones, deberán cubrir el pago por concepto de aprovechamientos a razón de \$100.00 por cada metro cuadrado de construcción nueva, a efecto de

que el Sistema de Aguas de la Ciudad de México realice las obras necesarias para estar en posibilidad de prestar los servicios relacionados con la infraestructura hidráulica y, específicamente, que los recursos recaudados por ese concepto se destinarán a la ejecución de las obras necesarias para prestar esos servicios. Ahora bien, de la disposición citada no se advierte que las obras que vaya a realizar el Sistema de Aguas sean para satisfacer necesidades particulares de quien paga el gravamen, sino las de una colectividad indeterminada y, por tanto, el destino del aprovechamiento es para financiar el gasto público. Por otro lado, existen aprovechamientos como las multas administrativas, que son resultado de una expresión de la potestad tributaria del Estado, y otros, como los ingresos brutos obtenidos por la prestación del servicio de manejo de mercancías de comercio exterior que, a diferencia de los anteriores, no se imponen de manera unilateral por el Estado sino que se negocian con el prestador del servicio. En el primer caso, por tratarse de una imposición del Estado, los aprovechamientos deben respetar las garantías de legalidad, proporcionalidad y equidad tributarias, y en el segundo no, porque se trata de pagar, con la voluntad del particular, un servicio concesionado. Así, el aprovechamiento previsto en el citado artículo 319-A, al tener como destino el gasto público e imponer al particular la potestad tributaria conferida a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, debe respetar, al igual que las multas mencionadas, los principios tributarios consagrados en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal.” - - De igual forma, el artículo 302 del Código Fiscal del Distrito Federal, resulta inequitativo al exceptuar del pago a los constructores de viviendas unifamiliares, lo que genera un tratamiento fiscal, que no encuentra justificación legal alguna en dicho precepto o en algún otro del Código Fiscal del Distrito Federal, ni se justifica algún trato extrafiscal que motivara dicha exención.- - Consecuentemente, precepto en cuestión resulta inconstitucional, pues es contrario al principio de equidad resguardado en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Sirve de apoyo la tesis I.15oA.61 A, visible en

la página 1011, Tomo XXII, abril de 2006, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, sustentada por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito con el rubro y texto siguiente: - - - **“IMPUESTOS. EL ARTÍCULO 319-A DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL EN VIGOR PARA 2005, AL ESTABLECER UNA CONTRIBUCIÓN A TÍTULO DE APROVECHAMIENTO Y EXCEPTUAR DEL PAGO CORRESPONDIENTE A LOS CONSTRUCTORES DE VIVIENDAS UNIFAMILIARES, VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.** Ese precepto legal, al establecer que las personas físicas y morales que construyan nuevos desarrollos urbanos o edificaciones que requieran conexiones de agua y drenaje o ampliación, deben cubrir el pago de \$100 pesos por cada metro cuadrado de construcción nueva, a efecto de que el Sistema de Aguas de la Ciudad de México realice las obras necesarias para estar en posibilidad de prestar los servicios relacionados con la infraestructura hidráulica, en realidad no establece un aprovechamiento, como lo precisa, sino un impuesto, que como toda contribución se encuentra sujeto a los principios de justicia fiscal consagrados en el artículo 31, fracción IV, Constitucional; de los cuales viola el de equidad tributaria, porque al exceptuar del pago correspondiente a los constructores de viviendas unifamiliares, genera un tratamiento fiscal que no encuentra justificación legal alguna en ese precepto legal o en algún otro del Código Financiero del Distrito Federal, ni como fin extrafiscal en el proceso legislativo que dio origen a la reforma de ese ordenamiento jurídico publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de diciembre de 2003, a partir de la cual se establecieron los “aprovechamientos” derivados de la construcción de desarrollos habitacionales o construcciones, o de la reforma publicada en el referido medio informativo el 24 de diciembre de 2004, en la que se adicionó el mencionado artículo.”- - - **Por todo lo expuesto, se concluye que los artículos 182, fracción I, numerales 1 y 2, 185, inciso A), fracciones I, II y III, e inciso B), fracciones I y II, 300, 301 y 302 del Código Fiscal del Distrito Federal, vigentes en el ejercicio**

fiscal 2010, son violatorios del artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que procede concederle al quejoso el amparo y protección de la Justicia Federal que solicita en contra de dichos numerales.- - - Dada la conclusión a la que se llegó se considera necesario establecer los efectos de la concesión del amparo a la parte quejosa, así como la vinculación de las autoridades fiscales con el fallo protector.- - - La presente determinación implica la protección a la parte quejosa contra la aplicación presente y futura de los artículos 182, fracción I, numerales 1 y 2, 185, inciso A), fracciones I, II y III, e inciso B), fracciones I y II, 300, 301 y 302 del Código Fiscal del Distrito Federal, por lo anteriormente citado, procede concederle el amparo al quejoso _____, para los siguientes efectos: 1. A efecto de restituir a la impetrante de garantías en el goce de sus derechos afectados conforme a lo establecido por el artículo 80 de la Ley de Amparo, una vez que case ejecutoria la presente sentencia, ninguna autoridad deberá aplicar al quejoso los artículos 182, fracción I, numerales 1 y 2, 185, inciso A), fracciones I, II y III, e inciso B), fracciones I y II, 300, 301 y 302 del Código Fiscal del Distrito Federal vigentes en 2010.- - - 2. Asimismo, a través de la Unidad Administrativa que corresponda, le sea devuelto al quejoso el importe que pagó por los conceptos previstos en las disposiciones declaradas inconstitucionales, el día ___ de ___ de ____, por concepto de derechos y aprovechamientos para el registro de la manifestación de construcción a desarrollarse en el inmueble ubicado en _____.- - - No es óbice a la determinación anterior, el que la autoridad recaudadora del impuesto, haya negado el acto, y se sobresea por ello, toda vez que la peticionaria no desvirtuó tal negativa, ya que la concesión de la protección constitucional, para ser eficaz debe abarcar también los actos de restitución a la parte quejosa en el goce de las garantías individuales que le fueron violadas, por lo que se encuentra obligada a restituir las cantidades que recaudó con base en las normas que resultaron inconstitucionales.- - - Sirve de sustento a lo anterior, la jurisprudencia 236, que aparece publicada en la Compilación de 1995, Tomo VI,

página 159, cuyo contenido a continuación se transcribe: - - - **“EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. A ELLA ESTÁN OBLIGADAS TODAS LAS AUTORIDADES, AÚN CUANDO NO HAYAN INTERVENIDO EN EL AMPARO.** Las ejecutorias de amparo deben ser inmediatamente cumplidas por toda autoridad que tenga conocimiento de ellas y que, por razón de sus funciones, deba intervenir en su ejecución, pues atenta a la parte final del primer párrafo del artículo 107 de la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, no solamente la autoridad que haya figurado con el carácter de responsable en el juicio de garantías está obligada a cumplir la sentencia de amparo, sino cualquiera otra autoridad que, por sus funciones, tenga que intervenir en la ejecución de este fallo.” - - - Por último, si bien la tutela protectora alcanza a las autoridades responsables que concurrieron a su formación, expedición, promulgación y refrendo, ello no implica por parte de éstas la realización de algún acto concreto en cumplimiento al fallo protector, de conformidad con lo señalado en el criterio sustentado por el propio Pleno, al aprobar la Tesis PCXXXVII/96, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, página 135, la cual establece lo siguiente: - - - **“LEYES, AMPARO CONTRA. EFECTOS DE LA SENTENCIA PROTECTORA FRENTE A LOS ÓRGANOS QUE CONCURRIERON A SU FORMACIÓN.** De los antecedentes históricos que dieron lugar a la consagración constitucional del principio de relatividad de las sentencias de amparo y de los criterios sentados por este Tribunal sobre la materia, particularmente del establecido en los asuntos de los cuales derivaron las tesis jurisprudenciales publicadas con los números 200 y 201 del Tomo I del Apéndice de 1995, con los rubros de **“LEYES, AMPARO CONTRA. DEBE SOBRESERSE SI SE PROMUEVE CON MOTIVO DEL SEGUNDO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN”** y **“LEYES, AMPARO CONTRA. EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DICTADAS EN.”** Se desprende que los efectos de la sentencia que concede el amparo en contra de una ley reclamada con motivo de su aplicación concreta, actúan hacia el pasado, destruyendo el acto de aplicación que dio lugar a la promoción del

juicio y los actos de aplicación que en su caso se hayan generado durante la tramitación del mismo, y actúan hacia el futuro, impidiendo que en lo sucesivo se aplique al quejoso la norma declarada inconstitucional, pero no alcanzan a vincular a las autoridades que expidieron, promulgaron, refrendaron y publicaron dicha norma, ni las obligan a dejar insubsistentes sus actos, pues la sentencia de amparo no afecta la vigencia de la ley cuestionada, ni la priva de eficacia general.”-----

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.- Se sobresee el presente juicio de amparo número _____, promovido por _____, en contra de las autoridades y actos precisados en el considerando tercero de esta sentencia.-----

SEGUNDO.- La Justicia de la Unión Ampara y Protege a _____, en contra de las autoridades y actos precisados en el considerando cuarto de esta sentencia, en los términos y por las razones expuestas en el último considerando del presente fallo.-----

NOTIFÍQUESE; y personalmente a la parte quejosa y por medio de oficio a las autoridades responsables y al Agente del Ministerio Público de la adscripción.

Así lo resolvió y firma el Licenciado _____, Juez _____ de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, el día ____ del mes de ____ de ____.”