

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
DIVISIÓN DE POSGRADO

ESPECIALIDAD EN DERECHO FISCAL.

“EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO CONTRA LEYES.
(INCONSTITUCIONALIDAD DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL D. F.)”

TESINA QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
ESPECIALIDAD EN DERECHO FISCAL PRESENTA
EL LIC. ARTEMIO CORONEL MARTÍNEZ.

DIRECTOR DE TESINA: LIC. RAÚL RODRÍGUEZ LOBATO.

CIUDAD UNIVERSITARIA, DISTRITO FEDERAL, 2008.



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.

A mis queridos hijos, Alfonso y Sebastián con mucho cariño, espero se sientan tan orgullosos de mí, como yo de ustedes.

EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO CONTRA LEYES (INCONSTITUCIONALIDAD DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL D.F.).

INTRODUCCIÓN.

CAPITULO I. EL AMPARO CONTRA LEYES.

1. El juicio de amparo como medio de control constitucional.
2. Acto reclamado en el juicio de amparo contra leyes.
3. Las sentencias en el juicio de amparo contra leyes.

CAPITULO II. CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO CONTRA LEYES.

1. La sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.
2. Disposiciones constitucionales y legales que rigen el cumplimiento de las sentencias de amparo.
3. Autoridades involucradas en el cumplimiento de las sentencias de amparo.
 - a) Autoridades encargadas de vigilar el cumplimiento de las sentencias.
 - b) Autoridades encargadas de dar cumplimiento a las sentencias.
4. Plazo para el cumplimiento de las sentencias de amparo.
5. Criterios jurisprudenciales en relación al cumplimiento de las sentencias de amparo contra leyes.
6. Criterios doctrinales en relación al cumplimiento de las sentencias de amparo contra leyes.
7. El auto que tiene por cumplimentada la sentencia de amparo.

CAPITULO III. AMPARO CONTRA LEYES, IMPUESTO PREDIAL EN EL DISTRITO FEDERAL (ART. 149, FRACCIÓN II Y 152 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL).

1. La demanda de amparo.
2. La sentencia de amparo dictada por el Juez de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.
3. La sentencia dictada por el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, en el recurso de revisión.
4. Cumplimiento de la sentencia de amparo.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

El cumplimiento de una ejecutoria de amparo involucra cuestiones de orden público, a las cuales nadie puede renunciar y no sólo las personas involucradas en dicho cumplimiento (gobernantes y gobernados) son las interesadas en la restitución del goce de las garantías violadas, sino en general, la sociedad misma.

Cuando alguna autoridad trasgrede la esfera de derechos del gobernado y éste mediante el juicio de amparo logra una declaratoria de inconstitucionalidad respecto del acto de violación lo importante es restituir al particular en el goce de sus derechos violados, dejando sin efectos el acto reclamado, y en tratándose del juicio de amparo contra leyes, desincorporando de la esfera jurídica del gobernado la disposición normativa declarada inconstitucional, pero quizá, para el particular que ha sido víctima de los abusos del poder, lo verdaderamente trascendental en el cumplimiento de las sentencias que conceden el amparo sea la oportuna intervención de la autoridad o autoridades responsables encargadas de dicho cumplimiento en forma eficiente lamentablemente esto no sucede con frecuencia.

A lo largo de más de quince años de desarrollo profesional nos hemos involucrado en diversos casos de cumplimiento de sentencia, desde aquellos en los que sin actuación alguna por parte del gobernado la autoridad responsable da cumplimiento a la ejecutoria de amparo tan pronto como la misma causa estado, hasta aquellos casos en los que necesariamente hemos intervenido como coadyuvante del juez de distrito en el requerimiento del cumplimiento de la sentencia de amparo.

Sin embargo, no fue sino hasta el momento en que nos vimos involucrados en el cumplimiento de una sentencia de amparo contra leyes que declaraba inconstitucional el factor 10.0 contenido en el artículo 149, fracción II del Código Financiero del Distrito Federal que nos dimos cuenta que aún nos faltaba camino por andar.

En efecto, a pesar de que el artículo 105 de la Ley de Amparo señala que una vez que la sentencia de amparo ha causado ejecutoria, ésta debe ser cumplimentada dentro del plazo de veinticuatro horas, casos como el de Inmobiliaria Álvaro Obregón, S.A. de C.V., Inmuebles Acalotenco, S.A. de C.V. entre otros, motivaron nuestra inquietud para ilustrar con base en fuentes reales, que esas veinticuatro horas de que habla el mencionado artículo 105 de la Ley de Amparo pueden significar años de constante desgaste entre el gobernado y las autoridades involucradas en el cumplimiento de las sentencias de amparo, incluso entre el juez de distrito mismo, encargado de vigilar y ordenar el cumplimiento de la ejecutoria.

La casi nula disposición de las autoridades involucradas en el cumplimiento de las ejecutorias de amparo relacionadas con el factor 10.0 contenido en el artículo 149, fracción II del Código Financiero del Distrito Federal y la falta de firmeza por parte del juez de distrito, nos ha llevado a un largo y sinuoso cumplimiento de sentencia, que al día de hoy, a más de dos años de haber causado ejecutoria la sentencia respectiva no ha sido posible concretizar el mandato del artículo 105 de la Ley de Amparo.

Por ello, queremos compartir estas páginas en las que abordaremos, desde nuestro punto de vista, los principales escollos que implica el cumplimiento de las ejecutorias de amparo contra leyes que nos ocupa, amén de que pudieran ser de utilidad para quien en ejercicio de la profesión pudiera estar involucrado en una situación como la nuestra.

Por último, en aras de una real, eficaz y oportuna impartición de justicia, queremos dejar sembrada la semilla de la inquietud y manifestar a los cuatro vientos la necesidad urgente de reformar y modificar el artículo 105 de la Ley de Amparo, para reducir en tiempo el procedimiento a que se refiere dicho numeral, pues consideramos conveniente hacer algunas adecuaciones al respecto, toda vez que estamos convencidos que si el procedimiento se modifica en el sentido de requerir a la autoridad responsable para que cumpla con la ejecutoria de amparo y si no lo hace proceder inmediatamente a requerir al unísono a todas y cada una de las autoridades responsables superiores jerárquicamente hablando para que conminen al inferior jerárquico al cumplimiento, se ahorraría mucho tiempo y el cumplimiento pudiera lograrse en forma oportuna, en vez de esperar a requerir a una por una de las autoridades responsables superiores cuando el inferior se abstiene de cumplir con las sentencias de amparo.

Por ello, no quisimos desaprovechar la oportunidad de compartir con nuestros lectores las experiencias que nos brinda el ejercicio profesional, muy en especial, nos referimos a la experiencia adquirida a través de los juicios de amparo contra leyes para combatir los efectos del factor 10.0 contenido en el artículo 149, fracción II del Código Financiero del Distrito Federal vigente en el ejercicio fiscal dos mil cuatro, promovidos por Inmobiliaria Álvaro Obregón, S.A. de C.V. e Inmuebles Acalotenco, S.A. de C.V., a quien agradecemos por conducto de su representante legal el haber otorgado su consentimiento para mostrar a la comunidad universitaria situaciones que por cuestiones de secreto profesional sin su consentimiento quizá no hubiera sido posible.

Sin más recovecos entonces, abordaremos la problemática que nos ha involucrado el cumplimiento de las ejecutorias que han concedido el amparo tanto a Inmobiliaria Álvaro Obregón, S.A. de C.V. como a Inmuebles Acalotenco, S.A. de C.V., respecto a la determinación del valor catastral para efectos de impuesto predial considerando el factor 10.0 contenido en el Código Financiero del Distrito Federal y que seguramente muchos colegas hoy día están sufriendo en tribunales.

INTRODUCCIÓN.

El tema central de este trabajo, responde a la preocupación del suscrito en el desempeño eficiente y oportuno de nuestras instituciones, principalmente las de carácter judicial; a la falta de respeto por nuestra loable figura del juicio de amparo, y a la falta de decisión de los diversos órganos del Poder Judicial de la Federación para hacer cumplir sus resoluciones.

En efecto, cada día creemos menos en instituciones como los juzgados y tribunales, las agencias del ministerio público, las procuradurías, las comisiones de derechos humanos, las secretarías de estado, incluso, hasta dudamos de la honestidad y eficiencia del titular del Poder Ejecutivo Federal.

Nuestra falta de credibilidad por nuestras instituciones no es gratis, pues a contrario de lo que establece nuestra Constitución, cada día vemos con mayor frecuencia que los índices de impunidad van a la alza y que cada vez resulta más difícil y hasta elitista la impartición de justicia.

Otras veces se llegan a politizar tanto las diferencias de ideología, que lo que menos importa es el respeto a los derechos elementales del hombre, y las instituciones se prestan para satisfacer el ego del más poderoso.

Nuestro trabajo pretende introducir al lector en un concepto general del juicio de amparo contra leyes, como medio de defensa de los derechos tutelados por la Constitución.

Haremos un breve análisis de las características de este juicio constitucional y de sus efectos, haciendo referencia a las diversas autoridades involucradas, tanto en la substanciación del juicio, como en el cumplimiento de las sentencias que conceden el amparo.

El tema principal lo enfocaremos en relación a los efectos y al cumplimiento de las sentencias de amparo contra leyes, pero haremos hincapié, por una parte, en la negligencia y dolo en que incurren las autoridades administrativas y fiscales para dar cumplimiento a este tipo de sentencias (nos estamos refiriendo a las autoridades del Gobierno del Distrito Federal), y por otra parte, también haremos referencia a la tolerancia y falta de carácter en que incurren las autoridades vigilantes de que se acaten hasta sus últimas consecuencias las ejecutorias de amparo.

En este orden de ideas, abordaremos de una forma concreta y específica la problemática en torno al cumplimiento de las sentencias de amparo dictadas con motivo de la inconstitucionalidad del factor 10.0, contenido en el artículo 149, fracción II del Código Financiero para el Distrito Federal en los años 2002 al 2007.

Mencionaremos cómo las autoridades del Gobierno del Distrito Federal obligadas a cumplir con las ejecutorias de amparo, en total y abierto desafío a la Ley de Amparo, omiten el cumplimiento de las sentencias dictadas por los diversos órganos judiciales, o bien, mediante artimañas retrasan hasta el máximo dicho cumplimiento, a pesar de que la ley les impone la obligación de actuar dentro del improrrogable término de veinticuatro horas; pero también abordaremos el otro extremo del cumplimiento, porque veremos cómo cuando el asunto se politiza se puede llegar hasta desafiar a un servidor público por desacato a una orden judicial, pero cuando el asunto no tiene la menor importancia, cuando se trata de restituir en el goce de las garantías individuales violadas a una persona totalmente desconocida, cuyo "pecado" fue cumplir en tiempo y forma con las leyes establecidas, los diversos órganos del Poder Judicial pueden tolerar que las autoridades responsables cumplan con una ejecutoria de amparo cuando lo deseen y en la forma que mejor les parezca, a pesar de contravenir el orden jurídico establecido.

En este orden de ideas, pretendemos dejar claro los efectos y alcances de una ejecutoria de amparo dictada en un juicio contra leyes; aunque en la práctica veamos que los efectos pueden sobrepasar los criterios que otrora estaban por demás estudiados y aceptados por la doctrina y jurisprudencia, con criterios "novedosos" del mismo Poder Judicial de la Federación.

I. EL AMPARO CONTRA LEYES.

I.1. El juicio de amparo como medio de control constitucional.

Se dice con mucha frecuencia que vivimos en un ESTADO DE DERECHO, empero, esa frase muchas veces utilizada y tan desgastada por nuestros gobernantes resulta tan vacía de contenido para los gobernados, que lo que menos les interesa es el conocimiento de las normas jurídicas.

Efectivamente, como consecuencia de vivir en sociedad estamos obligados, gobernados y gobernantes, a observar las normas jurídicas establecidas por nuestras instituciones, sin embargo, todos los días vemos con frecuencia que ni los gobernados ni los gobernantes acatan lo establecido por nuestro sistema jurídico.

Los abusos del poder y la cada vez más deficiente impartición de justicia han provocado que una gran parte de la población esté convencida de que en México no hay justicia, de que nuestros tribunales resuelven controversias poniendo por encima del Derecho cuestiones de carácter económico, político, social, y podríamos afirmar que hasta razones de carácter personal.

Es de explorado Derecho que en relación con las facultades de los gobernantes y los gobernados, aquellos sólo pueden realizar lo que expresamente les permite la ley; por el contrario, estos últimos pueden hacer todo, excepto lo que expresamente esté prohibido.

En este orden de ideas, cuando alguna autoridad, cualquiera que ésta sea, llámese legislativa, judicial o administrativa, excede los límites de sus atribuciones en perjuicio de los gobernados, éstos pueden acudir a las instancias legales a que haya lugar a defender sus intereses y a que se les restituya en el goce de sus derechos.

Nuestro sistema jurídico establece varios mecanismos de defensa a favor de los gobernados, desde aquellos de carácter administrativo que se promueven ante las mismas autoridades hasta aquellos que atraviesan por instancias jurídico contenciosas, hasta llegar a los de carácter extraordinario, también conocidos como de carácter constitucional.

El juicio de amparo es una loable institución, orgullosamente mexicana, cuya finalidad es restituir a las personas en el goce de sus derechos constitucionales violados, cuando éstos han sido traspasados por actos de autoridad.

Así pues, el juicio de amparo es un medio de defensa para combatir actos de autoridad que violen las garantías individuales, teniendo como único fin, restituir al gobernado en el pleno goce de sus derechos, volviendo las cosas al estado en que se encontraban hasta antes de la violación cometida.

En este sentido podemos concluir que el juicio de amparo resulta ser un medio *ad hoc* en el control de la constitucionalidad y del Estado de Derecho que debe prevalecer, porque sus efectos estriban en nulificar el acto de autoridad que viole los derechos fundamentales del gobernado, obligando a la autoridad que haya cometido dicha violación a restituir al particular en el goce de sus derechos y a dejar las cosas como estaban hasta antes de la violación cometida, asegurando, además, que en lo futuro no le serán aplicadas las disposiciones respecto de las cuales se haya emitido una declaratoria de inconstitucionalidad.

“ ... nuestro juicio de amparo, que constituye arma de paz, incruenta y eficaz contra los abusos de quienes detentan el poder público. Digo juicio de amparo, en singular, porque cualquier posición que fijándose en formas de substanciación procesal, o en la diversa índole de los actos reclamados, o en diferencias en cuanto a la relación jurídica subyacente, o en otros aspectos, apunte a distinguir diversas especies de amparo, no merma y mucho menos destruye la formidable calidad unitaria de ese fruto de la institución de democracia y justicia que nuestro país creó en su autodeterminación y para autogobierno, y que se ha convertido en paradigma para las demás naciones, ...”¹

Concluiremos este apartado con algunas ideas esbozadas al respecto por uno de los más grandes abogados que ha dado nuestro país, el bien conocido y ya fallecido maestro Ignacio Burgoa Orihuela:

“ A través del estudio que hemos realizado en capítulos anteriores, nos es dable advertir que, en atención a sus antecedentes históricos, el juicio de amparo se ha revelado como un medio jurídico de *protección o tutela de la constitucionalidad*, debiendo advertirse, en corroboración de este aserto, que en el *primer documento jurídico-político mexicano que lo instituyó, como fue el proyecto de Constitución yucateca de 1840, su procedencia se declaró contra cualquier acto del gobernador o ley de la legislatura que, en agravio del gobernado, violase la Constitución y no únicamente los preceptos en que consagraba las garantías individuales.*”²

En este orden de ideas, podemos concluir el apartado que nos ocupa, afirmando que el juicio de amparo resulta ser, además de un medio de defensa para combatir actos de autoridad, medio de control y acotamiento al desenfrenado ejercicio de autoridad por parte de nuestros gobernantes.

¹ Reyes Tayabas Jorge, Derecho Constitucional aplicado a la especialización en amparo, 2ª reimpresión a la quinta edición, editorial Themis, México, 2004, pags. 173, 174.

² Burgoa Orihuela Ignacio, El Juicio de Amparo, trigésimo novena edición actualizada, editorial Porrúa, México 2002, pag. 141.

I.2. Acto reclamado en el juicio de amparo contra leyes.

Entre los múltiples actos de autoridad que pueden contradecir a la constitución están las leyes; es decir, ordenamientos de carácter general y abstracto que son producto del procedimiento legislativo.

En este orden de ideas, aunque vamos a centrar nuestra atención específicamente a las leyes y muy en concreto al Código Financiero del Distrito Federal, hacemos la salvedad que en tratándose de Decretos, Reglamentos y Circulares el procedimiento es el mismo.

El juicio de amparo contra leyes encuentra su sustento o fundamento constitucional en el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es del tenor literal siguiente:

“Artículo 103.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que 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.”

El artículo primero de la Ley de Amparo reitera la procedencia del juicio de amparo contra leyes en los mismos términos y con las mismas palabras que la Carta Magna, por lo tanto, en obvio de repeticiones solo haremos referencia a este último artículo como fundamento legal a nivel secundario del juicio de amparo contra leyes, porque de hecho la redacción de dicho numeral es idéntica a la del antes transcrito artículo 103 Constitucional.

El juicio de amparo contra leyes es un medio de defensa que si bien es cierto tiene como finalidad combatir los vicios de inconstitucionalidad que pudieran llegar a tener las leyes, o mejor dicho, algunas disposiciones que integran una ley, también lo es que a través del juicio de amparo ni la ley, ni el artículo, fracción, párrafo, inciso, subinciso, etc., que haya sido declarado inconstitucional pierde su vigencia, más bien, el gobernado que se vea beneficiado con una declaratoria de inconstitucionalidad, logra desincorporar de su esfera jurídica la disposición tildada de inconstitucional hasta en tanto ésta no se modifique.

Así las cosas, el acto reclamado en un juicio de amparo contra leyes, valga la redundancia, es la ley, pero resulta difícil creer que una ley completa pudiera haber sido creada en contradicción a las disposiciones que establece nuestra Constitución Federal, o que todo el ordenamiento jurídico perjudique al particular, por lo que resulta necesario acotar los artículos, fracciones, párrafos, incisos, subinciso, etc., que constituirán entre otros, los actos reclamados en el juicio de amparo contra leyes.

Cuando decidimos promover un juicio de amparo contra leyes lo primero es delimitar qué disposiciones, artículos, fracciones, párrafos, incisos, subincisos, etc., de ese ordenamiento general y abstracto, o de otros en conjunto, consideramos que resultan violatorios de las garantías individuales, porque sólo respecto de esa parte de la ley, se emitirá, en su caso, la declaratoria de inconstitucionalidad.

Resulta intrascendente hacer la distinción entre leyes autoaplicativas o heteroaplicativas, porque en ambos casos, y con la finalidad de señalar cuál es el acto reclamado, tendremos que señalar con detalle y claridad cuáles son los artículos, fracciones, párrafos, incisos, subincisos, etc., que consideramos violatorios de la Constitución.

Este tipo de juicio, además de combatir los vicios de inconstitucionalidad inmersos en el cuerpo mismo de la ley, permite la posibilidad que al unísono y sin perjuicio de la impugnación que se haga por vicios de inconstitucionalidad, también podamos combatir el acto concreto de aplicación en cuanto a los vicios propios de legalidad, cuando éste se emita en contravención de las disposiciones jurídicas aplicables al caso concreto.

Así pues, en el juicio de amparo contra leyes podemos señalar como actos reclamados:

- a) La ley que se tilde de inconstitucional.
- b) El acto concreto de aplicación de la ley.
- c) Los actos materiales de ejecución.

1.3. Las sentencias en el juicio de amparo contra leyes.

El juicio de amparo contra leyes, se resuelve por lo que hace al fondo del asunto con una resolución (entiéndase sentencia) dictada por el juez de distrito, en primera instancia, o por el tribunal colegiado de circuito y/o Suprema Corte de Justicia de la Nación, en segunda instancia cuando se promueve este medio de impugnación como juicio de amparo indirecto; sin embargo, cuando combatimos el acto de autoridad a través de un juicio de nulidad en el que se controvierten cuestiones de legalidad, como el que se sigue en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resulta que la cuestión de inconstitucionalidad de leyes será resuelta en una tercera instancia, mucho después de que la sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conozca del asunto haya dictado su sentencia y en su caso, inmediatamente después de que el tribunal *quem* haya emitido su resolución con motivo del recurso de revisión fiscal promovido por las partes agraviadas por la sentencia dictada en el juicio primigenio.

Las disposiciones que en lo general rigen las sentencias de amparo las encontramos en los artículos 76 a 81 de la ley de la materia, en estos artículos encontramos los principios que rigen la emisión de dichas sentencias, principios que de manera trascendental señalamos.

En primer lugar encontramos el de la "Relatividad de las Sentencias"; esto quiere decir que las sentencias de amparo sólo se ocuparán de las personas físicas o morales, de derecho privado o de derecho público, que hayan solicitado el amparo y sólo a ellas beneficiará la concesión del mismo, limitándose a ampararlas y protegerlas, sin hacer pronunciamiento general respecto a la ley o acto de autoridad que haya motivado dicha declaratoria; en la doctrina se conoce como "*Fórmula Otero*".

“A este dictamen se agregó el voto particular de MARIANO OTERO, quien extensamente explicaba las razones por las cuales proponía se aprobara un Acta de Reformas, en los términos del proyecto que igualmente anexó a su voto particular. Y que finalmente ese proyecto, con algunos cambios y adiciones que el Congreso consideró pertinentes, se aprobó el 18 de mayo del mismo año de 1847, jurado y promulgado como acta el 21 del propio mes.

El artículo 19 del Proyecto de Otero, aprobado en sus términos por el Congreso, e incluido en el acta bajo el número 25, decía:

“Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare.”

La anterior disposición –base primigenia de nuestro juicio o proceso de amparo-, contiene las principales características de la institución, conservadas hasta la fecha, muy especialmente en lo que toca a la declaración de que los tribunales federales se limitarán a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare. Y ha sido llamada la Fórmula de Otero.”³

“Tratándose de la *impugnación de leyes secundarias por su inconstitucionalidad*, el citado principio responde a una necesidad jurídico-política. En efecto, si la declaración de inconstitucionalidad de una ley tuviese alcance absoluto, *erga omnes*, tal declaración implicaría la derogación o la abrogación de esta. El órgano jurisdiccional de control asumiría, entonces, el papel de legislador, excluyendo del régimen jurídico del Estado el ordenamiento que haya estimado contrario a la Constitución, provocándose de esta manera no sólo el desequilibrio entre los poderes estatales, sino la supeditación del legislativo al judicial. Esta situación no podría subsistir por mucho tiempo, ya que los órganos legislativos se aprestarían a remediarla mediante la supresión de la facultad que, para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, tuviesen los órganos jurisdiccionales de control. Por ende, y según lo hemos aseverado, el principio de relatividad, en puntual congruencia con el de iniciativa del agraviado, ha sido el escudo protector de la potestad que tienen los tribunales federales para declarar, dentro de la vía de amparo, la inconstitucionalidad de las leyes, puesto que a virtud de él, las sentencias respectivas 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.*”⁴

³ Castro Juventino V., *Hacia el amparo evolucionado*, 4ª edición, editorial Porrúa, México, 1993, pags. 12 y 13.

⁴ Burgoa Orihuela Ignacio, *Op Cit.*, pag. 277.

También encontramos el de la “Suplencia de la Deficiencia de la Queja”, el cual opera respecto a los conceptos de violación de la demanda o respecto a los agravios en revisión.

Este principio tiene como finalidad que ante la evidente y notoria violación de garantías y ante la omisión total o parcial en la expresión de conceptos de violación o agravios, el juez de distrito, o el órgano que conozca del recurso de revisión, se sustituya en la persona del quejoso considerando razonamientos lógicos jurídicos que no se hicieron valer en relación a las violaciones cometidas por las autoridades responsables y resuelva la controversia planteada con los argumentos que en suplencia de la deficiencia de la queja el particular o quejoso no refirió en su escrito inicial de demanda o en su escrito de expresión de agravios.

Esta suplencia, tal y como lo señala el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo, solo opera en materia fiscal y administrativa en los siguientes casos:

- a) Cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- b) A favor de los menores de edad o incapaces.
- c) Cuando el juzgador de amparo advierte que ha habido una violación manifiesta que lo haya dejado sin defensa.

“Esta facultad permite al órgano jurisdiccional perfeccionar, completar o aclarar las deficiencias de la demanda; de tal modo que puede, otorgarse el amparo en la sentencia con base en conceptos de violación suplidos o perfeccionados oficiosamente por el juzgador.”⁵

El de “Legalidad”; principio que se desprende del artículo 77 de la Ley de Amparo, significa que las sentencias deben estar fundamentadas en ley, deben ser congruentes con la litis planteada, señalando con claridad y precisión los actos reclamados y la apreciación de las pruebas.

Por lo que hace a las pruebas, es importante considerar que el juez de distrito u órgano que conozca del juicio de amparo o recurso de revisión, deberá considerarlas tal como fueron valoradas por la autoridad responsable y no se deberán admitir pruebas distintas a las que la autoridad responsable tuvo a la vista para emitir el acto reclamado.

Lo mencionado en el párrafo inmediato anterior estriba en que el juez de distrito u órgano revisor deberá apreciar el acto reclamado tal y como lo hizo la autoridad responsable, para tal efecto, sólo considerará las pruebas que tuvo a la vista la responsable al emitir el acto reclamado.

También, sólo se deberán considerar las pruebas que justifiquen la existencia del acto reclamado, su constitucionalidad o inconstitucionalidad.

El juez de distrito o el tribunal que resuelva, deben corregir los errores respecto a los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, pudiendo analizar en su conjunto los conceptos de violación o agravios hechos valer.

⁵ González Cosío Arturo, El juicio de amparo, 4ª edición actualizada, editorial Porrúa, México 1994, pag. 151.

Por lo que hace a los efectos de la sentencia, éstos consistirán en restituir al quejoso en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo, y cuando sea de carácter negativo, la autoridad responsable quedará constreñida a respetar el goce de dicha garantía y a realizar lo que la garantía determine; en tratándose del juicio de amparo contra leyes, además se deberá desincorporar de la esfera jurídica del gobernado aquellas disposiciones que fueron declaradas inconstitucionales y no se deberán aplicar en lo futuro hasta en tanto no se modifiquen o reformen.

Sólo para concluir este apartado traemos a la vista de los lectores una de las más ilustrativas y nítidas tesis de jurisprudencia respecto a los efectos de las sentencias dictadas en el juicio de amparo, porque volveremos en apartados posteriores para profundizar un poco más en el tema.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: X, Noviembre de 1999, Tesis: P./J. 112/99, Página: 19.

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

II. CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO CONTRA LEYES.

II.1. La sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.

Cuando hacemos referencia a la ejecutoriedad de las sentencias de amparo, nos referimos al momento procesal en el cual la resolución dictada por el juez de distrito, tribunal colegiado o incluso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha quedado firme, ha causado estado, ya no puede ser modificada.

En tratándose del juicio de amparo indirecto, que es el que nos ocupa en el presente trabajo, la sentencia que dicta el juez de distrito en primera instancia es susceptible de impugnación a través del recurso de revisión, de conformidad con el artículo 83, fracción IV, de la Ley de Amparo; el cual deberá ser interpuesto por conducto del mismo juez de distrito dentro de los diez días siguientes al en que haya surtido efectos la notificación de la sentencia impugnada, transcurrido dicho plazo, sin que la persona interesada haya interpuesto dicho medio de defensa, la sentencia causará ejecutoria, es decir, se convierte en firme y se está en posibilidad de ejecutarla o proceder a su cumplimiento.

En caso de que dentro del plazo que establece el artículo 86 de la Ley de Amparo se haya promovido recurso de revisión, la sentencia dictada por el juez de distrito causará estado o se podrá considerar ejecutoriada cuando el tribunal colegiado de circuito o la Suprema Corte de Justicia de la Nación en pleno o por salas haya resuelto el referido recurso de revisión, es decir, cuando se haya dictado una sentencia en segunda instancia que resuelva el recurso interpuesto contra la sentencia dictada en primera instancia.

No necesariamente se requiere resolver de fondo el recurso de revisión interpuesto por parte legitimada para que la sentencia dictada por el juez de distrito cause ejecutoria, pues de conformidad con lo establecido por los artículos 107, fracción XIV de la Constitución Federal, y 74, fracción V, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, la sentencia dictada en primera instancia puede causar ejecutoria por inactividad procesal o por falta de promoción del recurrente, es decir, cuando una vez interpuesto el recurso de revisión han transcurrido más de trescientos días y el interesado no ha promovido al respecto, el órgano encargado de resolver el recurso de revisión podrá decretar que la sentencia del juez de distrito ha causado ejecutoria; salvo que exista acuerdo de la Suprema Corte, donde se suspenda el procedimiento o la resolución del recurso de revisión, como ha sucedido en diversos casos, v. gr., respecto a la substanciación de los recursos de revisión promovidos contra las sentencias dictadas por los jueces de distrito en los que se combatieron las reformas y modificaciones a la Ley del Impuesto Sobre la Renta en tratándose del costo de lo vendido.

También puede causar ejecutoria la sentencia dictada en primera por el juez de distrito sin que necesariamente se resuelva de fondo el recurso de revisión interpuesto, cuando éste es desechado por las causas que al respecto señala la Ley de Amparo.

“La sentencia ejecutoriada es aquella que no puede ser impugnada por ningún recurso ordinario o extraordinario y constituye lo que se conoce como cosa juzgada.”⁶

II.2. Disposiciones constitucionales y legales que rigen el cumplimiento de las sentencias de amparo.

Tan pronto la sentencia de amparo causa ejecutoria, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107 de la Carta Magna y 104 a 113 de la Ley de Amparo, se debe proceder al cumplimiento de dicha resolución.

Por supuesto que el juez de distrito, el juez que haya conocido del juicio o el tribunal colegiado, en su caso, deberán notificar de dicha circunstancia tanto a las autoridades encargadas del cumplimiento como a las partes que intervinieron en la substanciación del juicio constitucional.

II.3. Autoridades involucradas en el cumplimiento de las sentencias de amparo.

a) Autoridades encargadas de vigilar el cumplimiento de las sentencias.

Dentro del proceso de cumplimiento de las sentencias debemos diferenciar a las autoridades encargadas de vigilar y desahogar el incidente de cumplimiento y las autoridades encargadas de dar cumplimiento a la sentencia de amparo.

Por lo que hace a las autoridades encargadas de vigilar y desahogar el proceso de cumplimiento, el artículo 104 de la Ley de Amparo señala a las siguientes:

- 1) El juez de distrito que haya conocido del juicio de amparo en primera instancia.
- 2) La autoridad que haya conocido del juicio de amparo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 38 de la Ley de Amparo.
- 3) El tribunal colegiado de circuito que haya conocido del juicio de amparo directo.

Las autoridades mencionadas en los incisos que anteceden, son las encargadas de llevar a cabo y substanciar lo que se conoce como incidente de ejecución de sentencia.

Estas autoridades están investidas de las más amplias facultades que le concede la propia Ley de Amparo para no solo vigilar el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, sino también, para proveer las medidas que considere necesarias a efecto de dar debido cumplimiento a la sentencia de amparo, de tal modo que no podrán enviar al archivo ningún expediente sino hasta que se haya restituido al quejoso en el pleno goce de sus garantías violadas.

⁶ González Cosío Arturo, *Op. Cit.*, pág. 154.

b) Autoridades encargadas de dar cumplimiento a las sentencias.

Por lo que hace a las autoridades encargadas de dar cumplimiento a las ejecutorias de amparo, podemos señalar a las que se mencionaron como responsables y/o a las que, de conformidad con sus facultades, se vean involucradas en dicho cumplimiento, las que de una u otra manera están obligadas a realizar o hacer determinado acto o hecho jurídico, aunque no hayan sido llamadas a juicio.

El cumplimiento de las sentencias de amparo que otorgan la protección federal debe consistir en una prestación de dar, de hacer o excepcionalmente en una abstención, que necesariamente deben realizar las autoridades responsables, o bien aquellas autoridades que a pesar de no haber intervenido en el juicio constitucional, por sus funciones o disposición de ley deben intervenir en su acatamiento.

Al respecto es aplicable el criterio jurisprudencial que es del tenor literal siguiente:

“Las ejecutorias de amparo deben ser inmediatamente cumplidas por toda autoridad que tenga conocimiento de ellas y que por razón de sus funciones, deba intervenir en su ejecución, pues atenta la parte final del primer párrafo del artículo 107 de la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, no solamente la autoridad que haya figurado con el carácter de responsable en el juicio de garantías, está obligada a cumplir la sentencia de amparo, sino cualquier otra autoridad que, por sus funciones, tenga que intervenir en la ejecución de ese fallo.”

Fuente: Apéndice al Tomo CXVIII, Tesis 406, Tesis 101 de la Compilación 1917-1965 y Tesis 99 del Apéndice 1975 Materia General (Tesis 137 del Apéndice 1985).

El anterior criterio de jurisprudencia invocado no va en contra del principio de relatividad de las sentencias del juicio de amparo, en otras palabras, el criterio antes invocado no quiere decir que toda autoridad está obligada al cumplimiento de la ejecutoria de amparo, sino única y exclusivamente aquélla que por razón de sus funciones y por mandato de ley, deba intervenir en la ejecución de la sentencia aunque no haya sido señalada como responsable en el juicio constitucional; de lo contrario difícilmente se lograría la eficacia de las sentencias de amparo.

Además no hay que olvidar que el cumplimiento de una sentencia de amparo importa una cuestión de orden público, con la que necesariamente se debe cumplir, y no es sino hasta que se logra el debido cumplimiento de la sentencia cuando se debe archivar el expediente considerándolo completamente concluido.

En el cumplimiento de una ejecutoria de amparo contra leyes convergen autoridades responsables que intervinieron en el proceso legislativo creando, modificando o reformando ordenamientos jurídicos, así como autoridades responsables de carácter administrativo, cuya función es ejecutar esas leyes.

Respecto de las primeras, el cumplimiento de la sentencia excepcionalmente consistirá en una abstención y por lo que hace a las segundas, el cumplimiento consistirá en una prestación de hacer y/o de dar; el cumplimiento de la sentencia consistirá, en actos positivos, en algunos casos de hacer y en otros de dar, a efecto de restituir a la quejosa en el goce de las garantías violadas; como lo dice el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, las autoridades responsables señaladas como ejecutoras deberán dejar insubsistente todos y cada uno de los

actos concretos de aplicación de la ley, invalidando todas las consecuencias que se hayan producido desde que aconteció el primer acto concreto de aplicación de la ley, y no se deberá volver a aplicar al particular, por ningún motivo y por ninguna autoridad, las disposiciones consideradas inconstitucionales y por las cuales se concedió el amparo, hasta en tanto no se vuelvan a modificar por un posterior acto legislativo.

No obstante lo anterior, el cumplimiento de las ejecutorias de amparo no exime la posibilidad de requerir a autoridades que no fueron llamadas a juicio, toda vez que la eficacia de las sentencias de amparo involucra a cualquier autoridad que de conformidad con sus facultades esté en posibilidad de restituir al gobernado en el goce de sus garantías violadas.

Resulta aplicable la tesis publicada en la página 17, volumen CXXVIII, Tercera Parte, Sexta Época, del Semanario Judicial de la Federación, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del tenor literal siguiente:

“EJECUTORIA DE AMPARO, AUTORIDADES NO SEÑALADAS COMO RESPONSABLES, TIENEN OBLIGACIÓN DE REALIZAR LOS ACTOS QUE REQUIERA SU EFICACIA.- Todas las autoridades, aunque no hayan sido designadas como responsables en el juicio de garantías, si tienen o deben tener intervención en el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, están obligadas a realizar, dentro de los límites de su competencia, todos los actos necesarios para el acatamiento íntegro y fiel de la sentencia protectora, y para que el fallo constitucional logre vigencia real y eficacia práctica.”

La intervención de los superiores jerárquicos en el cumplimiento de las ejecutorias de amparo juegan un papel muy importante, sobre todo cuando la autoridad directamente responsable hace caso omiso de los requerimientos que se le formulan, pues el requerimiento del juez de distrito al superior jerárquico no se constriñe a enterarles de que sus subordinados son renuentes a acatar el fallo constitucional, ni tampoco se limita a que se les envíe recordatorios o comunicados pidiéndoles que cumplan con la ejecutoria, sino para el efecto que hagan uso de todos los medios a su alcance, inclusive de las prevenciones y sanciones que conforme a las disposiciones aplicables puedan formular e imponer a sus subalternos, para conminarlos al cumplimiento de la ejecutoria de amparo en cuestión.

Sirve de apoyo a lo mencionado con anterioridad, la tesis P.CLXXV/2000, visible en la página 5, Tomo XII, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, noviembre del 2000, que es del tenor literal siguiente:

“INEJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO.- El superior jerárquico de la autoridad responsable, a quien se le requiere su intervención cuando el inferior no cumple, debe utilizar todos los medios a su alcance para conseguirlo, encontrándose sujeto que, de no hacerlo, será separado de su cargo y consignado ante un Juez de Distrito.”

II.4. Plazo para el cumplimiento de las sentencias de amparo.

De conformidad con lo establecido por el artículo 105 de la Ley de Amparo, se desprende que el cumplimiento de las ejecutorias de amparo debe llevarse a cabo dentro del plazo de veinticuatro horas, a partir del momento en que fue notificada la ejecutoria de amparo, cuando lo permita la naturaleza del acto reclamado.

Del sentido literal del artículo en comento pareciera muy sencillo y rápido el cumplimiento de las ejecutorias, sin embargo, en la práctica resulta totalmente lo contrario, pues esas veinticuatro horas a que hace referencia el artículo 105 de la Ley de Amparo pudieran traducirse en meses o años, tiempo mucho mayor, a veces, al transcurrido en la substanciación del juicio.

También se desprende que el plazo de veinticuatro horas con que cuenta la autoridad responsable para dar cumplimiento a la ejecutoria de amparo es siempre y cuando la naturaleza del cumplimiento lo permita; sin embargo, la apreciación de si se puede o no cumplimentar una ejecutoria de amparo dentro del plazo de veinticuatro horas queda a criterio del juez de distrito, quien en ejercicio de sus amplias y discrecionales facultades decide en qué casos sí se puede y debe cumplimentar la sentencia en el término de veinticuatro horas y en qué casos no es posible.

No obstante lo anterior, la realidad de las cosas es que ni en uno ni en otro caso las ejecutorias de amparo terminan cumplimentándose en el plazo de veinticuatro horas, pues la burocracia en nuestros días sigue siendo un obstáculo para agilizar y dar celeridad a los procedimientos administrativos, aunada a la *cerrazón* y conducta dolosa de las autoridades responsables encargadas del cumplimiento, que con evasivas o simple oficios de trámite pretenden alargar lo más posible el cumplimiento de las ejecutorias de amparo, sobre todo las que involucran devolución de cantidades a favor del particular, lo que provoca que una sentencia que en condiciones normales pudiera cumplimentarse en unos meses, terminen haciéndolo en años, lamentablemente, con la anuencia de los jueces de distrito que tácitamente toleran las conductas dilatorias de las autoridades responsables y omiten actuar enérgicamente contra las prácticas frívolas de las autoridades responsables.

Al respecto el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, en relación al momento en que deben cumplirse las ejecutorias de amparo, en la tesis número IX.1º.6 K, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de la Novena Época, tomo III, correspondiente al mes de marzo de mil novecientos noventa y seis, en la página 883, señala lo siguiente:

“AMPARO.- EJECUTORIAS DE. SU CUMPLIMIENTO DEBE SER INMEDIATO.- Los artículos 104, 105, 106 y 107 de la Ley de Amparo, que se refieren a la ejecución de las sentencias dictadas en los juicios de garantías, no prevén ningún caso de excepción. Por el contrario, se advierte que el espíritu de estas disposiciones legales, es el de que las ejecutorias de amparo deben ser cumplimentadas sin demora por las autoridades responsables, pues el restablecimiento de la garantía o garantías violadas, mediante la ejecución de la sentencia de amparo, es una cuestión legal de orden público, que no puede ser aplazada o condicionada a procedimientos ordinarios; estimarlo de otra forma es contrario a los fines del juicio de garantías y altera la jerarquía de las normas jurídicas.”

Sin perjuicio de lo mencionado con anterioridad, algunos jueces de distrito en contravención al sentido de dicha tesis, emiten acuerdos tan insólitos que pareciera que son los menos interesados en que la ejecutoria de amparo se cumpla, pues llegan incluso a apercebir con la caducidad de la instancia si el particular no acredita haber comparecido ante la responsable a solicitar el cumplimiento de la sentencia; es decir, el criterio es condicionar el requerimiento del juez de distrito hacia la autoridad responsable a que el particular se someta a los procedimientos internos de la autoridad responsable, so pena de decretar la caducidad de la instancia en perjuicio del gobernado.

“ ... se requiere nuevamente a ..., para que dentro del plazo de tres días contado a partir de que surta efectos la notificación del acuerdo de mérito, por conducto de su representante legal, acuda ante la Administración Tributaria que le corresponda a presentar su formato de solicitud de devolución, así como la demás documentación que sea necesaria, cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 71 del Código Financiero del Distrito Federal, y una vez hecho lo anterior, lo haga del conocimiento de este juzgado, en la inteligencia que de no hacerlo se entenderá que la quejosa carece de interés para lograr el cumplimiento de la ejecutoria.”

.....

“ ... **Apercibida** de que de ser omisa sobre el presente requerimiento será en su **perjuicio**, toda vez que este juzgado federal **no procederá a requerir** a la referida autoridad obligada del cumplimiento del fallo protector, hasta en tanto se desahogue el requerimiento de mérito, con independencia de que en su oportunidad se **actualice la caducidad** por inactividad procesal prevista en el artículo 113, segundo párrafo, de la Ley de Amparo.”

A efecto de reafirmar la incorrecta conducta en que incurren algunos jueces de distrito resulta por demás ilustrativa la tesis aislada I.13º A.123 A, del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, correspondiente al mes de marzo del 2006, páginas 1991 y 1992, que es del tenor literal siguiente:

“DEVOLUCIÓN DE IMPUESTOS LOCALES. SI DERIVA DE UNA SENTENCIA DE AMPARO, EL QUEJOSO NO ESTÁ OBLIGADO A PRESENTAR ANTE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES LA SOLICITUD RELATIVA, YA QUE ÉSTAS ESTÁN CONSTREÑIDAS A SU CUMPLIMIENTO SIN DILACIÓN ALGUNA.- De los artículos 105 y 111 de la Ley de Amparo, se advierte que el Juez de garantías tiene amplias facultades para emitir las órdenes necesarias que permitan el cumplimiento de las ejecutorias de amparo, por tratarse de una cuestión de orden público. Sin embargo, ni de los preceptos invocados, ni de algún otro - constitucional o legal- se colige que las autoridades responsables estén facultadas para imponer a la quejosa la obligación de presentar una solicitud de devolución ante la autoridad administrativa, con la finalidad de que aquéllas cumplan con la sentencia de amparo por lo que, de hacerlo, su proceder resulta ilegal. Ello porque, además, esas sentencias están investidas de la autoridad de cosa juzgada y si en ellas se ordenó expresamente la devolución de las cantidades erogadas por el contribuyente al pago de un determinado impuesto, al resultar éste inconstitucional, la autoridad debe proceder, sin mayor dilación a la devolución de las cantidades erogadas, dado el interés que el Estado tiene en que se restituya de inmediato el orden constitucional violado, tal como lo dispone el artículo 80 de la propia Ley de Amparo. En ese orden, condicionar el requerimiento a la autoridad responsable para que ésta cumpla con el mandato constitucional hasta que la quejosa presente ante la autoridad administrativa su solicitud de devolución en términos del artículo 22 del Código Fiscal de la Federación, implica una dilación que, además de carecer de fundamento es ociosa, puesto que a ningún fin práctico ni jurídico conduce, con mayor razón cuando la ejecutoria ya no puede variar en forma alguna y si en ella se ordenó la devolución de las cantidades pagadas por ese concepto, la respuesta a cualquier requerimiento deberá ser acordada siempre de conformidad. Pretender justificar el retardo imponiendo al quejoso la obligación de presentar esa solicitud no coadyuva al cumplimiento de las sentencias de amparo, sino que implica trastocar su finalidad y naturaleza, dado que su acatamiento debe ser impostergable.”

II.5. Criterios jurisprudenciales en relación al cumplimiento de las sentencias de amparo contra leyes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Pleno o por Salas ha emitido diversos criterios en torno al cumplimiento de las ejecutorias de amparo, vale la pena traer a la vista los criterios que a nuestro parecer resultan más sobresalientes, lo que a continuación nos permitimos transcribir:

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: X, Noviembre de 1999, Tesis: P./J. 112/99, Página:19.

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

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiséis de octubre en curso, aprobó, con el número 112/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIII, Marzo de 2001, Tesis: 2a. XVII/2001, Página:189.

“AMPARO CONTRA LEYES. ALCANCE DE LA EJECUTORIA PROTECTORA RESPECTO DE LOS ACTOS DE APLICACIÓN. Cuando los efectos de una sentencia de amparo se extienden hasta los actos de aplicación de la norma declarada inconstitucional, debe entenderse no sólo en cuanto a los actos de aplicación reclamados en la demanda sino también respecto de aquellos que aunque no se precisaron, son una consecuencia directa e inmediata de la aplicación de la norma, pero no deben incluirse aquellos cuya restitución depende de la interpretación de preceptos que conforman el contexto legal del ordenamiento al cual pertenece la disposición declarada inconstitucional y que no fueron materia de la litis en el juicio de amparo, pues para determinar en ejecución los alcances de la sentencia, no es permisible hacer la interpretación de preceptos diversos al impugnado, cuya constitucionalidad o inconstitucionalidad no fue puesta a la consideración de la potestad judicial en el juicio de amparo, sino que la restitución del derecho del quejoso, para volverlo al estado en que se encontraba hasta antes de la violación constitucional reclamada, debe realizarla la autoridad responsable dentro del marco legal al que pertenece la norma impugnada y no en contravención a él.”

Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIII, Junio de 2001, Tesis: 2a. LXXIX/2001, Página:310.

“NORMAS TRIBUTARIAS. LA INCONSTITUCIONALIDAD QUE EN LA SENTENCIA DE AMPARO SE LLEGARE A DECLARAR RESPECTO DE ALGUNA DE ELLAS, ALCANZA A TODAS AQUELLAS QUE SE VEAN AFECTADAS DIRECTAMENTE EN SU SENTIDO, ALCANCE O APLICACIÓN CON TAL DECLARATORIA. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en la jurisprudencia P./J. 114/99, publicada en la página 18 del Tomo X, correspondiente al mes de noviembre de mil novecientos noventa y nueve, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, de rubro: "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.", que en los casos en que el legislador modifique o reforme un precepto legal, el gobernado tiene el derecho de impugnar, a través del juicio de amparo, el texto legal que ha sido modificado o reformado, así como los diversos preceptos que con dicho acto legislativo se vean directamente afectados en cuanto a su sentido, alcance o aplicación, por alterarse la situación que bajo ellos prevalecía antes de la reforma. En congruencia con tal criterio, puede concluirse que la inconstitucionalidad que, en su caso, se llegare a declarar respecto de la norma tributaria que, en forma aislada, se haya impugnado mediante el juicio de garantías, implica necesariamente la inconstitucionalidad de todas aquellas que se ven afectadas directamente en su sentido, alcance o aplicación por modificarse sustancialmente las hipótesis que prevén con tal declaratoria y, por tanto, cuando la norma impugnada se

refiere a uno de los elementos esenciales de la contribución correspondiente, su inconstitucionalidad genera la del sistema o contexto normativo que regula el mecanismo esencial de tributación, con independencia de que no se haya impugnado la totalidad de las disposiciones que lo conforman, pues al encontrarse viciado uno de tales elementos, la respectiva obligación tributaria se verá afectada en la misma medida.”

Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIV, Diciembre de 2001, Tesis: 2a./J. 75/2001, Página:339.

“SENTENCIA DE AMPARO. SE INCURRE EN DEFECTUOSO CUMPLIMIENTO SI HABIÉNDOSE OTORGADO LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL RESPECTO DE PRECEPTOS RELATIVOS A UN IMPUESTO, LA AUTORIDAD SE LIMITA A DEVOLVER LO PAGADO POR ÉSTE Y NO LO CUBIERTO POR TRIBUTOS COMPLEMENTARIOS A LOS QUE NO SE REFIRIÓ LA SENTENCIA, PERO QUE DEBÍAN CALCULARSE EN UN PORCENTAJE ADICIONAL A AQUEL.

En virtud de que el efecto de las sentencias dictadas en los amparos contra leyes es que al quejoso no le sea aplicada la norma declarada inconstitucional (durante el tiempo de su vigencia), lo conducente es que las autoridades exactoras estén obligadas a restituirle las cantidades que haya enterado, tanto por el impuesto principal como por los tributos complementarios, puesto que su aplicación se encuentra estrechamente vinculada a la norma materia del juicio de garantías, independientemente de que la protección constitucional se haya sustentado en consideraciones relativas al precepto que señalaba la tasa que debía aplicarse para pagar el tributo principal, pues si los tributos complementarios deben calcularse sobre la misma base, el amparo otorgado trasciende necesariamente a ellos.”

Tesis de jurisprudencia 75/2001. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del treinta de noviembre de dos mil uno.

En este orden de ideas, y considerando los argumentos de las diversas tesis de jurisprudencia, podemos resumir, que el cumplimiento de las ejecutorias de amparo se circunscriben a restablecer al quejoso en el cumplimiento de las garantías violadas hasta antes del acto reclamado y en especial, en tratándose del juicio de amparo contra leyes, a desincorporar de la esfera jurídica del gobernado, el ordenamiento legal que fue declarado inconstitucional o la parte conducente del mismo, hasta en tanto no se modifique o reforme por un nuevo acto legislativo.

El efecto inmediato entonces, es nulificar el acto o actos concretos de aplicación y por lo que hace a las disposiciones de las leyes impugnadas, simplemente no deberán aplicarse respecto a los actos reclamados y futuros, hasta en tanto no sean modificados por un nuevo acto legislativo, incluso a pesar de que ese nuevo acto legislativo repita en su integridad el numeral u ordenamiento declarado inconstitucional.

En tratándose de contribuciones, además, se deberá devolver al particular las cantidades que haya enterado con motivo de la aplicación de las leyes declaradas inconstitucionales, pero además de devolver la cantidad histórica enterada, ésta deberá actualizarse y sobre la cantidad actualizada se deberán calcular intereses generados a favor del particular.

II.6. Criterios doctrinales en relación al cumplimiento de las sentencias de amparo contra leyes.

Acorde con los criterios jurisprudenciales, en la teoría los doctrinarios coinciden con el Poder Judicial, pues el cumplimiento de las sentencias de amparo consiste en invalidar los actos de autoridad reclamados cuando sean de carácter positivo y en restituir al agraviado (quejoso) en el pleno uso y goce de la garantía o garantías que se hayan estimado violadas, restableciendo las cosas al estado en que se encontraban antes de dichos actos.

Respecto al cumplimiento de las sentencias de amparo en tratándose de disposiciones generales y abstractas, el maestro Ignacio Burgoa Orihuela, en su obra el Juicio de Amparo señala, lo siguiente:

“Amparo contra disposiciones generales. Este caso comprende la hipótesis en que se haya otorgado la protección federal contra disposiciones legales o reglamentarias inconstitucionales. Si éstas se aplicaron al quejoso por algún acto concreto, tal acto queda insubsistente por efecto de la ejecutoria constitucional respectiva, invalidándose todas las consecuencias que frente al quejoso haya producido. Si se trata de normas legales o reglamentarias autoaplicativas, éstas se despojan de su efecto regulador en la situación concreta del agraviado. Debe recordarse que, en la hipótesis de que tratamos, las disposiciones legales o reglamentarias que en la ejecutoria de amparo se hayan estimado inconstitucionales, *no deben volverse a aplicar al quejoso por ninguna autoridad del Estado.*”⁷

En acatamiento a la ejecutoria de amparo, para invalidar los efectos del acto de autoridad impugnado, la responsable deberá emitir otra resolución que deje sin efectos a la impugnada; siguiendo al pie de la letra lo señalado en la ejecutoria de amparo, es decir, la autoridad responsable no actúa con plena autonomía, sino más bien limitada a lo que el órgano constitucional haya plasmado en la ejecutoria que se cumple y considerando la naturaleza de la ejecutoria en cuestión.

En caso de que no exista acto de autoridad porque el particular se haya autoaplicado la ley tildada de inconstitucional, entonces el acatamiento a la ejecutoria de amparo consistirá en una abstención por parte de la responsable que le permita al gobernado gozar de los beneficios que implique la desincorporación de su esfera jurídica de las disposiciones declaradas inconstitucionales, y en el caso de leyes tributarias, además, en la devolución de las cantidades “actualizadas” enteradas en cumplimiento a la ley declarada inconstitucional con los intereses generados a su favor.

⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Op. Cit.*, pág. 557

En ocasiones no basta para restituir al quejoso en el pleno goce de sus derechos invalidar el acto reclamado, sino que se hace necesario emitir una resolución en la que expresamente se razone las causas por las cuales se dejan de aplicar al particular las disposiciones declaradas inconstitucionales, o bien, se mencionan las razones por las que se excluye del sistema jurídico al particular.

Por último, en ocasiones no es suficiente invalidar una resolución y emitir otra en cumplimiento de sentencia para restituir al quejoso en pleno goce de sus garantías, sobre todo, cuando el acto de autoridad invalidado por los efectos del amparo lleva inmersos efectos patrimoniales o económicos, como pudieran ser los de índole fiscal.

En efecto, veremos que, además, las autoridades, para restituir al quejoso en el goce de sus derechos, requieren devolver al particular cantidades que enteró por disposición de la ley, y que al haberse declarado inconstitucional, el pago enterado se convierte en indebido; sin embargo, en ambos casos las cantidades a devolver deben entregarse a valor actual y con intereses generados a favor del particular, hasta en tanto no suceda esto, no deberá considerarse cumplimentada la ejecutoria de amparo.

Sólo para reiterar lo establecido tanto por la jurisprudencia como por la doctrina, concluiremos este apartado trayendo a la vista del lector algunas otras opiniones, que además de reiterativas, vienen a confirmar lo ya mencionado con anterioridad.

“De acuerdo con la situación que priva actualmente, solamente a través del amparo puede atacarse la inconstitucionalidad de una ley. Este sistema implica que la ley, aunque sea abierta y absolutamente inconstitucional, tendrá una vida jurídica normal, como si fuera constitucional y sólo aquellas personas que hayan atacado esa ley por la vía de amparo se verán beneficiadas por la declaración de inconstitucionalidad que haga el órgano competente.”⁸

“El efecto jurídico de la sentencia definitiva que se pronuncie en el juicio constitucional, concediendo el amparo, es volver las cosas al estado que tenían antes de la violación de garantías, nulificando el acto reclamado y los subsecuentes que de él se deriven.”⁹

II.7. El auto que tiene por cumplimentada la sentencia de amparo.

Cuando la autoridad responsable ha informado al juez de distrito, al juez que haya conocido del juicio o al tribunal colegiado que ha cumplido con la ejecutoria de amparo y lo demuestra con las constancias respectivas que exhibe al expediente, el juez que conoce del cumplimiento, da vista al quejoso para que al respecto alegue lo que a su derecho convenga.

⁸ Álvarez y de Alba, Horacio Aguilar, El amparo contra leyes, 1ª reimpresión, editorial Trillas, México 1990, pág. 114.

⁹ González Cosío, Arturo, Op. Cit., pág. 153, 154.

Si el quejoso manifiesta su conformidad dentro del plazo que le concede el juez de distrito, que por regla general es de tres días o bien, si no se desahoga la vista, con las constancias que obran en el expediente, el juez se pronuncia respecto al cumplimiento de la ejecutoria y si considera que está debidamente cumplida la ejecutoria dicta un auto en ese sentido y ordena archivar el expediente como asunto totalmente concluido.

Respecto al cumplimiento de las ejecutorias de amparo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2ª/J.9/2001, visible en la página 203, Tomo XIII, correspondiente al mes de febrero de 2001, Novena época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, ha manifestado lo siguiente:

“CUMPLIMIENTO DE EJECUTORIAS DE AMPARO. PRINCIPIOS QUE HA ESTABLECIDO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN RELACIÓN CON LOS TRÁMITES, DETERMINACIONES Y MEDIOS PROCEDENTES DE DEFENSA.- Del contenido de las jurisprudencias y tesis aisladas que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido con relación al sistema legal sobre el cumplimiento de las sentencias de amparo, derivan los siguientes principios: 1. Cuando causa ejecutoria una sentencia de amparo la autoridad judicial correspondiente debe vigilar su cumplimiento, sin que pueda acordar el archivo del expediente, mientras aquél no ocurra. 2. En tanto no se cumpla con la sentencia de amparo debe requerir a la autoridad o autoridades responsables, a fin de que realicen los actos necesarios para ello. 3. Si no se logra el cumplimiento tendrá que acudir al superior o superiores, a fin de que intervengan para lograrlo. 4. Si no se consigue, de oficio o a instancia de parte, deberá abrir el incidente de inexecución de sentencia, acordando que, en virtud de no haberse cumplido con la sentencia que otorgó la protección constitucional, se remita el asunto a la Suprema Corte, para los efectos previstos en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal, a saber: que cese en sus funciones a la autoridad contumaz y se le consigne penalmente ante el Juez de Distrito que corresponda. 5. Si durante el trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la responsable demuestra el cumplimiento, se declarará sin materia el incidente. 6. Si la responsable no demuestra haber cumplido, el Pleno del más Alto Tribunal emitirá resolución en términos de lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, en relación con el funcionario o funcionarios que desacataron la sentencia de amparo. 7. En la hipótesis de que ante una sentencia ejecutoria que otorgó el amparo y, en su caso, ante las gestiones de la autoridad judicial federal correspondiente, para lograr su cumplimiento, la autoridad o autoridades responsables comuniquen que acataron la sentencia, el Juez de Distrito, el Magistrado del Tribunal Unitario de Circuito o el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito, según corresponda, deberán dictar un acuerdo dando vista al quejoso con ese informe, apercibiéndolo de que, de no desahogarlo dentro de un determinado plazo, se resolverá si se dio o no el cumplimiento al fallo protector, con apoyo en el referido informe y con los demás elementos con los que se cuente. 8. Vencido el plazo otorgado, en el supuesto de que no se haya desahogado la vista, el Juez de Distrito, el Tribunal Unitario de Circuito o el Tribunal Colegiado de Circuito, dictarán un acuerdo, debidamente fundado y motivado, en el que decidan si la sentencia de amparo fue cumplida o no. 9. En el caso de que la determinación sea en el sentido de que no se ha cumplido la sentencia, remitirán el asunto a la Suprema Corte, siguiéndose las reglas previstas en los puntos 4 a 6 anteriores. 10. Por el contrario, si resuelven que la sentencia de amparo se cumplió, deberán ordenar la notificación personal al

quejoso del acuerdo respectivo, a fin de que esté en aptitud de hacer valer el medio de defensa procedente. 11. Para efectos del inciso 8, el juzgador de amparo se limitará, exclusivamente, a verificar si se cumplió o no la ejecutoria (inclusive si sólo fue el núcleo esencial del amparo), cotejando dicha ejecutoria con el acto de la responsable, pero absteniéndose de hacer pronunciamiento sobre cualquiera otra cuestión ajena. 12. Ante la determinación del Juez de Distrito, del Tribunal Unitario de Circuito o del Tribunal Colegiado de Circuito, correspondientes, podrán presentarse para el quejoso cuatro diferentes situaciones, respecto de las cuales estará en aptitud de hacer valer diferentes medios de defensa, en caso de que no esté de acuerdo con el pronunciamiento de cumplimiento: A. Que estime que no se dio en absoluto el cumplimiento, en cuyo caso procederá la inconformidad prevista en el artículo 105 de la Ley de Amparo, la que se interpondrá ante la Suprema Corte de Justicia, impugnándose, obviamente, el acuerdo del Juez o del tribunal que tuvo por cumplida la sentencia; B. Que considere que si bien se dio el cumplimiento, éste fue con exceso o defecto, procediendo el recurso de queja ante la autoridad jurisdiccional que corresponda; C. Que estime que habiéndose otorgado un amparo para efectos, que dejó plenitud de jurisdicción al órgano jurisdiccional responsable o dejó a la autoridad administrativa responsable en aptitud de emitir una nueva resolución, subsanando las irregularidades procesales o formales que dieron lugar a la protección constitucional, al emitirse la nueva resolución se trató de un acto nuevo, procederá el amparo, en relación con lo que resulte ajeno a la sentencia cumplimentada; D. Que llegue a la conclusión de que no obstante que se dio el cumplimiento, formalmente, al emitirse una nueva resolución ésta fue esencialmente idéntica al acto reclamado en el juicio de amparo en el que se pronunció la sentencia que se pretendió cumplimentar; en este supuesto podrá promover el incidente de repetición del acto reclamado. 13. Si lo que se interpone es la inconformidad y ésta resulta procedente se estará en las mismas condiciones especificadas en los puntos 5 y 6 mencionados. 14. Si después de haber causado ejecutoria una sentencia que concede el amparo e, incluso, después de haberse cumplido, el quejoso estima que las autoridades responsables realizaron un nuevo acto en el que incurrieron en repetición del reclamado, procederá plantear ante el órgano jurisdiccional competente que corresponda el incidente respectivo, siguiéndose idéntico trámite al señalado en los puntos 4 a 6 anteriores, relativos al incidente de inejecución de sentencia.”

CAPITULO III. AMPARO CONTRA LEYES, IMPUESTO PREDIAL EN EL DISTRITO FEDERAL (art. 149, fracción II y 152 del Código Financiero del D.F.).

III.1. La demanda de amparo.

En el presente capítulo abordaremos la problemática que involucra un caso concreto y real en el cual, el particular promovió juicio de amparo contra leyes, impugnando en lo conducente los artículos 149 fracción II, 152 y 155 del Código Financiero del Distrito Federal vigente en el ejercicio fiscal dos mil cuatro, por lo que hace a la determinación del valor catastral denominado “base rentas” y la aplicación del factor 10.0, logrando una sentencia favorable parcialmente, pero además, extensiva al artículo 152 del mencionado ordenamiento legal, y veremos cómo, desde nuestro punto de vista, tanto las autoridades responsables encargadas del cumplimiento de la sentencia y las involucradas en vigilar el cumplimiento de dicha ejecutoria, han mal interpretado el sentido y alcance de la concesión del amparo, incluyendo por supuesto al juez de distrito que dictó en primera instancia la resolución que analizaremos.

A continuación transcribiremos la parte conducente a los conceptos de violación que el gobernado hizo valer ante el juez de distrito, a efecto de entender la problemática que encierra el presente trabajo:

“

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN.

En el asunto que nos ocupa, la quejosa estima inconstitucionales las disposiciones relativas al impuesto predial, contenidas en el Código Financiero del Distrito Federal, concretamente el artículo 149 fracción II, 152 y 155.

...

... nos podemos dar cuenta que las disposiciones que tildamos de inconstitucionales no cumplen con los principios de proporcionalidad, equidad y legalidad a que se refiere el artículo 31 fracción IV de nuestra Carta Magna.

En la parte conducente, el artículo 149 fracción II del Código Financiero del Distrito Federal, señala:

“Artículo 149.- La base del impuesto predial será el valor catastral determinado por los contribuyentes conforme a lo siguiente:

...

II. Cuando los contribuyentes otorguen el uso o goce temporal de un inmueble, inclusive para la instalación o fijación de anuncios o cualquier otro tipo de publicidad, deberán calcular el impuesto con base en el valor catastral más alto que resulte entre el determinado conforme a la fracción anterior y el que se determine de acuerdo al

total de las contraprestaciones por dicho uso o goce temporal. Si las contraprestaciones fueron fijadas en moneda diferente a la nacional, dicho valor se determinará considerando el tipo de cambio promedio de la moneda extranjera, publicado en el Diario Oficial de la Federación, en los días en que corresponda al bimestre en que se trate.

Al efecto, se multiplicará el total de las contraprestaciones que correspondan a un bimestre por el factor 38.47 y el resultado se multiplicará por el factor 10.0, y se aplicará al resultado la tarifa del artículo 152, fracción I de este Código.

La cantidad que resulte conforme al párrafo anterior se multiplicará por el factor 0.42849 cuando el uso del inmueble sea distinto al habitacional y por el factor 0.25454 cuando el uso sea habitacional, y el resultado será el impuesto a pagar. En el caso de inmuebles con usos habitacionales y no habitacionales, se aplicará la cantidad resultante conforme al párrafo anterior, el factor que corresponda a cada uso, considerando para ello la parte proporcional determinada en base a las contraprestaciones fijadas para cada uno de ellos, las cantidades respectivas se sumarán y el resultado así obtenido será el impuesto a pagar.

...”

Para entender la desproporcionalidad del impuesto es necesario recordar que el objeto de la contribución que nos ocupa lo constituye la propiedad o posesión del suelo y sus construcciones. En este tenor, las autoridades responsables debieron señalar como elementos que constituyen la base del impuesto, aquellos que guardan una estrecha relación con el objeto de la contribución; además esos elementos deben reflejar una capacidad económica y contributiva real del sujeto pasivo.

Resulta que en el caso concreto los elementos que se deben considerar para calcular el impuesto, en aquellos casos en que el inmueble esté arrendado, es precisamente el monto total de las contraprestaciones, es decir, el monto de las rentas.

Efectivamente, el texto legal señala que en el caso de que el inmueble esté arrendado, el monto de las rentas constituirán la base del impuesto para su determinación, empero, resulta que el monto de las contraprestaciones o sea las rentas, nada tienen que ver con la naturaleza del impuesto, mucho menos con la capacidad contributiva real del contribuyente, lo que hace que el impuesto sea desproporcional y por lo tanto inconstitucional, no hay congruencia entre el objeto del impuesto y los elementos de la base para determinar la contribución; las rentas son un elemento independiente de la naturaleza misma del bien inmueble, de las características del objeto gravado.

El monto total de las contraprestaciones, o sea, las rentas, es un elemento ajeno a la naturaleza de la contribución, que depende de la voluntad de dos personas (arrendatario y arrendador) y que en nada refleja capacidad contributiva; la capacidad contributiva del sujeto pasivo no está en relación al pago de una renta, porque entonces los que no pagan renta por un inmueble no tienen capacidad contributiva.

La capacidad contributiva en el caso del impuesto predial, debe medirse en relación al valor del inmueble que poseen, para que pague más el que posee un inmueble con mayor valor y que pague menos el que posee un inmueble con menos valor, pero definitivamente, en el caso de inmuebles que están arrendados, ya sea para uso habitacional o no habitacional, la capacidad contributiva no se puede medir con base en el monto total bimestral de las rentas, porque éstas no se fijaron teniendo en cuenta la capacidad contributiva del sujeto pasivo, sino con base en el consentimiento de las partes que celebraron el contrato de arrendamiento.

El artículo que estamos analizando (artículo 149 del Código Financiero del Distrito Federal) resulta inequitativo porque respecto a un mismo tipo de contribuyentes, la ley otorga tratamiento fiscal diferente. No perdamos de vista que estamos ante las disposiciones que regulan el impuesto predial en el Distrito Federal, luego entonces, para que dichas disposiciones sean equitativas, el Código Financiero deben comprender a todos los sujetos que en territorio del Distrito Federal tengan la propiedad o posesión de un terreno y sus construcciones y debe otorgar un tratamiento fiscal igual a todos, y en caso de que no sea así, se debe justificar objetivamente ese trato diferente.

El artículo 149 del Código Financiero del Distrito Federal se refiere a los elementos que integran la base para determinar el impuesto predial, nada más que la fracción I se refiere a aquellos inmuebles que no están en arrendamiento, la fracción II se refiere a aquellos inmuebles que fueron otorgados en arrendamiento, ya sea para uso habitacional o no habitacional.

En principio de cuentas el Código Financiero del Distrito Federal otorga un tratamiento diferente para aquellos sujetos que otorgaron el uso o goce temporal de sus inmuebles, que en relación a quienes no lo hicieron.

Los sujetos que pagan el impuesto predial con base en la fracción I del artículo 149 del Código Financiero del Distrito Federal están en ventaja respecto de los sujetos que pagan el mismo impuesto con base en la fracción II de dicho ordenamiento legal, como en el caso de la quejosa.

En efecto, los sujetos que pagan el impuesto predial con base en valores unitarios pagan mucho menos impuesto que los que pagan la misma contribución con base “en el total de las contraprestaciones”, lo que hace que dicha disposición sea inequitativa, además de desproporcional, porque existe una gran diferencia entre una base y la otra; diferenciación que no se justifica, al menos, no la señala el legislador.

Otra de las razones por las cuales estimamos que el artículo 149 del Código Financiero es inconstitucional radica en el párrafo segundo después de la fracción II; este párrafo señala que para determinar el impuesto a pagar se debe tomar en cuenta un factor, que es 0.42849 cuando el uso del inmueble por el cual se va a pagar impuesto sea distinto al habitacional y 0.25454 cuando el uso del inmueble sea habitacional, obviamente que en uno y otro caso, al aplicar el factor el impuesto será mayor en el caso de que el uso del inmueble sea distinto al habitacional, esta diferencia en el trato hace inequitativa la disposición jurídica que impugnamos, porque no existe razón objetiva alguna para que el legislador haya determinado que los sujetos que

tienen un inmueble en el Distrito Federal con uso diferente al habitacional paguen más que los que tienen un inmueble con uso habitacional en el Distrito Federal.

En resumidas cuentas, consideramos que las diferencias a que se refiere el artículo 149 del Código Financiero del Distrito Federal no tienen razón de ser, porque lo que grava dicho artículo es la propiedad o posesión de terrenos y sus construcciones en el Distrito Federal, luego entonces, consideramos que el Código Financiero debe otorgar el mismo trato a todos los sujetos que tienen la propiedad o posesión de terrenos y sus construcciones en el Distrito Federal; sin embargo, dicha disposición otorga tratamiento fiscal diferente si el inmueble por el que se va a pagar impuesto es otorgado en arrendamiento o no, y si el uso del inmueble es para uso habitacional o distinto de éste; diferenciaciones que no se justifican objetivamente en el mismo Código Financiero, razón por la cual consideramos que la disposición es inconstitucional por inequitativa.

El monto de la contraprestación que llega a pagar el arrendatario al arrendador, la mayoría de las veces deriva de un pacto entre ambas partes, o incluso, por imposición del arrendador; esa cantidad establecida por mutuo consentimiento o en forma unilateral (establecida por particulares), constituye en el caso concreto la base del impuesto predial de conformidad con el artículo 149 fracción II del Código Financiero del Distrito Federal, disposición que además de ser desproporcional por las razones antes esgrimidas, resulta violatoria del Principio de Legalidad contenido en la parte final del artículo 31 fracción IV y 16 de nuestra Carta Magna.

De conformidad con el Principio de Legalidad, los elementos de los impuestos deben estar contenidos en ley, es decir, deben ser producto del procedimiento legislativo, deben emanar de la voluntad de nuestros legisladores.

A pesar de lo mencionado en el párrafo inmediato anterior, el artículo 149 fracción II del Código Financiero del Distrito Federal estatuye que el monto de la contraprestación que paga el arrendatario al arrendador por el inmueble arrendado sirva de base para el cálculo del impuesto predial; esa contraprestación no es producto de la voluntad del órgano legislativo, sino producto de la voluntad de las partes que celebraron el contrato de arrendamiento, es decir, es producto de un acto jurídico regulado por normas de derecho privado; esto sin lugar a dudas rompe con el principio de legalidad, pues los elementos que integran la base del impuesto predial quedan a la voluntad de los particulares, no a la voluntad del legislador.

Ahora bien, el hecho de que los elementos que integran la base del impuesto predial queden a cargo de los particulares no solo va en contra del Estado de Derecho que debe prevalecer, sino que además rompe con la seguridad y certeza jurídicas establecidas por la Constitución Federal en las garantías de seguridad jurídica.

En efecto, al permitir que los particulares por acuerdo de voluntades determinen el monto que servirá como base del impuesto, permite suponer que respecto de un mismo inmueble en épocas diferentes o varios inmuebles con características semejantes en un mismo momento, pueda haber montos diferentes como base del impuesto y por lo tanto, se llegue a pagar diferentes cantidades por impuesto predial; pues en cada caso, el monto que servirá de

base, dependerá de la voluntad de los particulares y ésta a su vez, dependerá del libre albedrío de los particulares, lo que denota inseguridad e incertidumbre para el contribuyente; el monto o los elementos de la base del impuesto deben estar bien definidos y señalados en la ley, si bien es cierto que no deben quedar a la voluntad o libre albedrío de las autoridades fiscales, mucho menos deben quedar a la voluntad o libre albedrío de los particulares.

El primero y segundo párrafos después de la fracción II del artículo 149 del Código Financiero del Distrito Federal hacen referencia a diversos factores que deberán tomarse en cuenta por los contribuyentes para determinar el impuesto predial; el primer párrafo señala que deben tomarse en cuenta el factor 38.47 y el factor 10.0, el segundo párrafo hace referencia a los factores 0.42849 y 0.25454; la determinación de estos factores viola la garantía de legalidad a que se refiere el artículo 16 y la parte final del artículo 31 fracción IV de la Carta Magna.

De acuerdo a las diversas tesis de jurisprudencia que invocamos en párrafos anteriores y que en términos del artículo 192 de la Ley de Amparo son de aplicación obligatoria para su Señoría, todos y cada uno de los elementos de los impuestos deben estar determinados en ley y resulta que los factores antes mencionados no cumplen con el criterio de las tesis jurisprudenciales.

No se menciona en el artículo 149 del Código Financiero ni en ninguna otra disposición cómo el legislador calculó y determinó los referidos factores, de la sola lectura del artículo 149 del Código Financiero en cuestión no se desprende por qué el legislador determinó esos factores y no otros, esto demuestra la falta de legalidad y la incertidumbre jurídica en la que se encuentra el sujeto pasivo del impuesto.

Para cumplir con el principio de legalidad y la garantía de legalidad a que se refieren los artículos 31 fracción IV y 16 de la Constitución Federal, se debió señalar en el Código Financiero cuál es el procedimiento que aplicó el legislador para llegar a los factores 38.47, 10.0, 0.42849 y 0.25454, como no lo hizo se debe concluir que el artículo 149 es inconstitucional.

Para concluir con el presente concepto de violación, hacemos nuestro el criterio de la siguiente tesis de jurisprudencia, el cual, solicitamos sea aplicable al caso concreto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 192 de la Ley de Amparo.

Tesis de Jurisprudencia I.1ª./12, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente al mes de marzo del 2003, Tomo XVII, Novena Época, páginas 1587 y 1588, que es del tenor literal siguiente:

“PREDIAL. EL ARTICULO 149, FRACCION II, DEL CODIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, VIGENTE A PARTIR DEL UNO DE ENERO DEL DOS MIL DOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA AL FIJAR LA BASE DEL IMPUESTO EN LAS CONTRAPRESTACIONES POR EL USO O GOCE TEMPORAL DEL INMUEBLE ATENDIENDO AL FACTOR 10.0 .- El tercer

párrafo del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sufrió una modificación mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, en la que otorgó a los Ayuntamientos de los Municipios la facultad de proponer, en el ámbito de su competencia, las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, entre otros elementos base de la tributación. Si bien dicho precepto se refiere a los Ayuntamientos, también lo es que su interpretación armónica con el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso b), último párrafo, así como el apartado H, que prevén que para la hacienda pública del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa deberá adoptar los principios consignados en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del aludido artículo 115, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y régimen orgánico, y que las limitaciones que la Norma Suprema contempla para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal, permite concluir que la citada asamblea debe ajustarse a los lineamientos de la reforma al invocado artículo 115. Ahora bien, el artículo 149, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal, en vigor a partir del uno de enero del año dos mil dos, establece que cuando los contribuyentes del impuesto predial otorguen el uso o goce temporal de un inmueble deberán calcular el impuesto con base en el valor catastral más alto que resulte entre el determinado conforme a la fracción primera de dicho precepto y el que se determine de acuerdo con el total de las contraprestaciones por dicho uso o goce temporal; al efecto, se multiplicará el total de las contraprestaciones que correspondan a un bimestre por el factor 38.47 y el resultado se multiplicará por el factor 10.0, aplicándose la tarifa del artículo 152, fracción I, del citado código tributario. Este artículo viola las garantías de proporcionalidad y equidad tributarias, pues la determinación de su base gravable con apoyo en las contraprestaciones que se perciben o del otorgamiento del uso o goce temporal de inmuebles da como resultado una base ficticia que en realidad no refleja la verdadera capacidad contributiva del sujeto pasivo del tributo, al no guardar la base “de rentas” una relación directa con el hecho imponible, esto es, con la propiedad o posesión del inmueble cuya base gravable debe sustentarse en valores de mercado del bien. Por lo que se refiere al principio de equidad, también lo transgrede el impuesto en cuestión, en virtud de que, partiendo del supuesto de que el hecho imponible es la propiedad o posesión de un bien inmueble, la distinción que hace el precepto al prever un diverso método de obtención de la base, no fundamentado en el valor del mercado del bien, para quienes otorgan el uso o goce temporal, en contraposición a quienes no lo hacen, no encuentra justificante alguna, dando así un trato desigual a sujetos que en igualdad de circunstancias, entendiéndose tenencia o propiedad de inmuebles, se encuentren regulados por una misma hipótesis de causación. Además, en la reforma que sufrió el citado artículo 149 y que entró en vigor el primero de enero del año dos mil dos, se insertó el factor 10.0 que antes no se encontraba previsto; sin embargo, la Asamblea Legislativa, en la exposición de motivos de esa modificación, se abstuvo de señalar las razones, causas o motivos por los que determinó introducir tal factor así como los lineamientos conforme a los

que se fijó, lo que se traduce en inseguridad jurídica para el sujeto pasivo del impuesto desde el momento en que desconoce la causa de inclusión del referido elemento.”

2º.- El artículo 152 del Código Financiero resulta desproporcional y por lo tanto, violatorio del artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de ir en contra del principio de legalidad consignado en el mismo ordenamiento jurídico y en el artículo 16 del mismo ordenamiento legal.

De acuerdo al artículo 149 del Código Financiero del Distrito Federal, para determinar el impuesto predial a pagar es necesario aplicar la tarifa contenida en el artículo 152 de dicho ordenamiento legal; resulta que la tarifa es desproporcional y viola el principio de legalidad.

La tarifa es violatoria de la Constitución porque entre un rango y otro no hay proporcionalidad, se supone que mediante la aplicación de una tarifa se logra que pague más el que más tiene y que pague menos el que menos tiene, pues resulta que en el caso concreto no es así, porque los diferentes rangos de la tarifa no guardan una proporción.

La tarifa establecida en el artículo 152 del Código Financiero del Distrito Federal establece varios rangos, concretamente 19, desde el rango “A” hasta el rango “S”, pero por ejemplo, no hay la misma proporción entre el rango “A” con el rango “B” y éste con el rango “C” y así sucesivamente hasta llegar al rango “S”, se supone que para que la tarifa sea proporcional debe haber cierta proporcionalidad entre un rango y otro, pero en el caso concreto no lo hay, lo que hace que el pago del impuesto predial sea desproporcional, porque no paga menos el que posee un inmueble de menor valor, que en relación con el sujeto que posee un inmueble de mayor valor.

De la simple vista a la tarifa nos podemos dar cuenta que ésta no es proporcional, por ejemplo, el porcentaje para aplicar sobre el excedente del límite inferior es el mismo para los rangos “Q”, “R” y “S”; si partimos de la presunción de que la tarifa es proporcional, debiera haber distintos porcentajes en cada uno de los rangos, pero resulta que en el caso de los tres últimos rangos, el porcentaje es el mismo, es decir, 0.15494, lo que hace suponer que la tarifa es desproporcional y por lo tanto, violatoria de garantías; lo mismo sucede para los rangos “N” y “O”.

Otro de los aspectos por los cuales consideramos que la tarifa conculca garantías en perjuicio del quejoso, es porque el Código Financiero del Distrito Federal no aclara o señala con precisión cuál fue el criterio del legislador para determinar los montos de la tarifa.

En efecto, el primer rango de la tarifa (A) tiene señalado como límite inferior \$0.50 y como límite superior \$129,561.70, el segundo rango “B” tiene señalado como límite inferior \$129,561.71 y como límite superior \$259,123.00, no existe certeza jurídica para el contribuyente y no podemos saber cuál fue el criterio del legislador para señalar esas cantidades y no otras; es decir, no se desprende de la ley qué consideró el legislador para determinar los topes en cada uno de los rangos, esto además de ir en contra de la garantía de legalidad causa

incertidumbre e inseguridad jurídica al sujeto pasivo de la contribución, por lo tanto, la tarifa en cuestión resulta inconstitucional.

Sin perjuicio de lo mencionado con anterioridad, el artículo 152 del Código Financiero que analizamos es inconstitucional por inequitativo.

Ya mencionamos en líneas anteriores lo que jurídicamente y desde el punto de vista de la jurisprudencia debe entenderse por equidad en las contribuciones, resulta que el artículo 152 que analizamos otorga un trato desigual a los iguales, pues la fracción II otorga a los inmuebles destinados al uso habitacional una reducción en el pago del impuesto que no beneficia a los inmuebles destinados al uso distinto al habitacional, y nuevamente, el legislador no justifica de manera alguna esa diferenciación en el trato, entre los inmuebles destinados al uso habitacional y los inmuebles destinados al uso diferente al habitacional.

En principio de cuentas, los contribuyentes que se encuentran en los rangos "A", "B", "C" y "D" se benefician pagando una cuota fija, los demás contribuyentes ubicados en los diversos rangos de la tarifa se benefician con un descuento que señala la misma fracción II del artículo 152 que estamos comentando, pero los contribuyentes ubicados en los últimos tres rangos de la tarifa ("Q", "R" y "S") no tienen el beneficio del descuento o reducción, lo que hace aún más inequitativo dicho artículo; lo justo y equitativo es que el artículo 152 que estamos analizando concediera la misma reducción en el pago del impuesto predial tanto a contribuyentes que tienen inmuebles destinados al uso habitacional como a contribuyentes que tienen inmuebles destinados al uso no habitacional.

....."

III.2. La sentencia de amparo dictada por el Juez de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.

La demanda de amparo promovida por la quejosa quedó radicada ante el Juez Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, y registrado el expediente bajo el número 323/2004.

La sentencia dictada por el Juez de Distrito en la parte conducente literalmente señala:

SEPTIMO.- ...

En ese contexto, asiste razón a la quejosa al expresar que el artículo 149, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal, es contrario a los principios de proporcionalidad y equidad resguardados en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, motivo por el que se declara fundado el concepto de violación examinado.

Dado las razones que antecede se concede la protección de la Justicia de la Unión a favor de Inmuebles Acalotenco, sociedad anónima de capital variable, respecto a los actos que se reclaman de la Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno y el de Finanzas, así como la Directora General Jurídico y de Estudios Legislativos, todas las autoridades del Gobierno del Distrito

Federal, consistentes, respectivamente, en el ámbito de su competencia, en la expedición, promulgación, refrendo, orden de publicación y publicación del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de veintiséis de diciembre de dos mil tres, específicamente sus artículos 149, fracción II, y en vía de consecuencia el 152 fracciones I y II.

En consecuencia, y ya que la quejosa acreditó haber pagado el impuesto predial aplicando el factor diez, deberá requerirse a las autoridades fiscales a quienes corresponde dar cumplimiento a la ejecutoria de amparo en su carácter de entes estatales encargados de la recaudación, tan pronto como el presente fallo cause ejecutoria, para que una vez que se haya hecho el cálculo correspondiente de la cantidad que debió pagar la parte quejosa por el impuesto predial sin aplicarle el factor diez, se le devuelva la cantidad que le resulte favorable, en caso de que así sea.

Además de que la protección de la Justicia Federal se concede también para el efecto de que los subsiguientes pagos del tributo, se aplique la jurisprudencia 23/2004 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es decir, no implica que se le exima del pago del tributo, sino sólo que deberá calcular el valor catastral del inmueble que defiende y que otorga en arrendamiento en términos de lo dispuesto por la fracción II del artículo 149 del Código Financiero del Distrito Federal, sin incluir el referido factor 10.0 y tome en cuenta el valor del inmueble más alto entre las contraprestaciones recibidas sin tomar en cuenta el factor 10.0, el avalúo pericial y los valores unitarios para determinar el tributo.

Siendo suficiente el motivo de inconstitucionalidad examinado en el presente considerando para conceder el amparo, no es el caso analizar los restantes preceptos de violación expresados al respecto, ya que su examen no variaría el sentido de la presente resolución.

.....

Por lo expuesto, fundado y con apoyo además en lo dispuesto por los artículos 76, 77, 78 y 155 de la Ley de Amparo; se

RESUELVE:

PRIMERO. Se sobresee en el juicio por los actos y las autoridades precisados en el considerando tercero de este fallo.

SEGUNDO.-La Justicia de la Unión no ampara ni protege a Inmuebles Acalotenco, sociedad anónima de capital variable, respecto de los actos que se reclaman de la Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno, Secretario de Gobierno y el de Finanzas, así como la Directora General Jurídico y de Estudios Legislativos, todas las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, consistentes, respectivamente, en el ámbito de su competencia, en la expedición, promulgación, refrendo, orden de publicación y publicación del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, publicado en la

Gaceta Oficial del Distrito Federal de veintiséis de diciembre de dos mil tres, específicamente su artículo 155.

TERCERO.- La Justicia de la Unión ampara y protege a Inmuebles Acalotenco, sociedad anónima de capital variable, respecto de los actos que se reclaman de la Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno, Secretario de Gobierno y el de Finanzas, así como la Directora General Jurídico y de Estudios Legislativos, todas las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, consistentes, respectivamente, en el ámbito de su competencia, en la expedición, promulgación, refrendo, orden de publicación y publicación del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de veintiséis de diciembre de dos mil tres, específicamente sus artículos 149, fracción II, y en vía de consecuencia 152, fracciones I y II para los efectos precisados en el último considerando de esta resolución.

Notifíquese; y personalmente a la parte quejosa.

.....”

III.3. La sentencia dictada en el recurso de revisión.

La autoridad responsable inconforme con el sentido de la resolución interpuso recurso de revisión, del cual tocó conocer al Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en el Distrito Federal, quien en sesión de fecha veinticinco de febrero del dos mil cinco en los autos del amparo en revisión RA 436/2004 confirmó la sentencia recurrida, declarando ejecutoria la sentencia dictada por el Juez Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.

“PRIMERO.- En la materia de la revisión, se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO.- La Justicia de la Unión ampara y protege a INMUEBLES ACALOTENCO, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE, respecto de los actos atribuidos a la Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno, Secretarios de Gobierno y de Finanzas y Director General Jurídico y de Estudios Legislativos, todos pertenecientes al Gobierno del Distrito Federal, consistentes, respectivamente, en el ámbito de su competencia, en la expedición, promulgación, refrendo, orden de publicación y publicación del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de veintiséis de diciembre de dos mil tres, específicamente sus artículos 149, fracción II, y en vía de consecuencia el 152, fracciones I y II, del mismo ordenamiento, en los términos y para los efectos señalados en el último considerando de la sentencia recurrida.”

III.4. Cumplimiento de la sentencia de amparo.

La litis en torno a la inconstitucionalidad de los artículos 149 fracción II y 152 fracciones I y II del Código Financiero del Distrito Federal, vigente en el ejercicio fiscal dos mil cuatro quedó planteada en términos de los párrafos precedentes, también los efectos de la ejecutoria de amparo.

En este orden de ideas los efectos de una sentencia de esta naturaleza son:

- Invalidar los actos concretos de aplicación reclamados violatorios de garantías individuales, así como los subsecuentes que se hubieran llevado a cabo como consecuencia de los primeros, durante la substanciación del juicio.
- Restituir al gobernado en el pleno goce de sus derechos, y volver las cosas hasta el estado en que se encontraban hasta antes de haberse emitido los actos combatidos en amparo.
- No aplicar al quejoso en lo sucesivo las disposiciones declaradas inconstitucionales, por lo que hace a los actos presentes y futuros hasta en tanto no se modifiquen, reformen o adicionen como consecuencia de un acto legislativo nuevo.
- En caso de existir una cantidad determinada o determinable a favor del particular enterada en cumplimiento de las disposiciones declaradas inconstitucionales y que por dicha declaratoria debieran considerarse pagadas en forma indebida, éstas tendrán que ser devueltas actualizadas y con los intereses generados desde el momento en que fueron enteradas y hasta el momento en que se pongan a disposición del gobernado; aunque éstas últimas (la actualización e interés) no hayan sido reclamados expresamente en el escrito inicial de demanda, pues el derecho a percibir las deviene de la ley, del principio tributario de equidad contenido en las leyes fiscales y como lo veremos, en el caso que nos ocupa, del criterio emanado de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así las cosas, y respecto al caso concreto que nos ocupa, la sentencia de amparo que se dictó concedió la protección y justicia de la Unión, es decir, se declaró la inconstitucionalidad de los artículos 149 fracción II y 152 fracciones I y II del Código Financiero del Distrito Federal; respecto del primero de los artículos, por lo que hace a la aplicación del factor 10.0.

De conformidad con la doctrina y la tesis de jurisprudencia 112/99, del Pleno de la Suprema Corte, los artículos 149 fracción II y 152 fracciones I y II del Código Financiero del Distrito Federal, vigentes en el dos mil cuatro, **NO DEBEN SER APLICADOS AL GOBERNADO** por efectos del amparo concedido, a pesar de que el último de los numerales mencionados fue por vía de consecuencia.

Consideramos que merced al amparo concedido los artículos 149, fracción II y 152, fracciones I y II del Código Financiero para el Distrito Federal respecto al particular deben desincorporarse de su esfera jurídica, respecto del primero para el efecto de determinar el valor catastral del inmueble sin considerar el factor 10.0, respecto del segundo de los numerales mencionados, para que no se aplique la tarifa.

En otras palabras, los verdaderos alcances del amparo concedido en el caso concreto que analizamos, deben traducirse en el no pago del impuesto predial desde el ejercicio fiscal en que fue presentada la demanda (dos mil cuatro) y hasta el ejercicio de dos mil siete, pues si bien es cierto que el haber concedido el amparo por lo que hace al factor 10.0 contenido en el artículo 149, fracción II del Código en comento no es suficiente para dejar de contribuir al erario del Distrito Federal, también lo es que, la concesión del amparo por lo que hace al artículo 152, fracciones I y II del mismo ordenamiento legal sí es suficiente como para dejar de enterar el impuesto predial, pues en este último caso el amparo beneficia al particular respecto a uno de los elementos esenciales del impuesto como lo es la tarifa, la cual, al ser desincorporada de la esfera jurídica del gobernado impide determinar en cantidad líquida la contribución causada y

por lo tanto, imposibilita física y jurídicamente cumplir con el mandato constitucional de contribuir al gasto público del Distrito Federal.

El artículo 149 fracción II del Código Financiero del Distrito Federal, señala el procedimiento o mecánica para determinar el valor catastral sobre el cual se pagará el impuesto predial en el Distrito Federal respecto a los inmuebles otorgados en arrendamiento, y si bien es cierto, que de conformidad con la concesión del amparo y del criterio de la tesis de jurisprudencia 23/2004 del Pleno de la Suprema Corte, el hecho de haber obtenido una declaratoria de amparo respecto al artículo 149 fracción II del Código Financiero no es para el efecto de dejar de pagar impuesto predial, sino solo, para no considerar en la base el factor 10.0, también lo es que, la tesis de jurisprudencia 23/2004 solo debe aplicar a los casos en los cuales el amparo se concedió única y exclusivamente por el referido factor 10.0 contemplado en la fracción II del artículo 149 y no respecto de otro artículo.

Por otra parte, el artículo 152 fracciones I y II del mencionado ordenamiento legal, se refiere a la tarifa que se debe aplicar para determinar en cantidad líquida el impuesto predial causado en el bimestre.

Efectivamente, si el artículo 149 fracción II nos indica la mecánica a seguir para determinar la base del impuesto, el artículo 152 fracciones I y II contiene la tarifa a aplicar una vez determinada la base, para calcular en cantidad líquida el impuesto a pagar, empero, si por efectos del amparo no se debe ni se puede aplicar la tarifa contenida en el artículo 152 nos encontramos ante la imposibilidad física y jurídica de determinar en cantidad líquida el impuesto predial causado, es por ello que, sostenemos el criterio que cuando se obtiene una declaratoria de amparo por lo que hace a los artículos 149 fracción II y 152 fracciones I y II como la del asunto que analizamos, independientemente del criterio de la tesis de jurisprudencia 23/2004 del Pleno de la Corte los verdaderos efectos y alcances de la ejecutoria sí deben traducirse en el **NO PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL**, pues si no es posible contar con un elemento esencial del impuesto como lo es la tarifa porque ésta ha sido desincorporada de la esfera jurídica del gobernado, entonces no se puede determinar en cantidad líquida el impuesto causado, a pesar de poder determinar la base o el valor catastral del inmueble respecto del cual se pagará impuesto predial y por lo tanto, no se puede enterar el referido tributo porque se desconoce cuál es la cantidad líquida a pagar.

Con motivo de haber causado estado la sentencia dictada en primera instancia por el Juez Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, en los autos del juicio de amparo 323/2004, se procedió al cumplimiento de dicha ejecutoria y después de una excesiva y exhaustiva labor de requerimientos a las autoridades responsables, en junio del dos mil seis, las autoridades responsables devolvieron la cantidad de \$225,723.23 (DOSCIENTOS VEINTICINCO MIL SETECIENTOS VEINTITRES PESOS 23/100 M.N.).

Cabe mencionar que, después de haber transcurrido más de un año de haber causado ejecutoria la sentencia de amparo dictada a favor de la impetrante de amparo, dolosamente la autoridad responsable devolvió parcialmente el saldo a favor de la quejosa; afirmamos que el cumplimiento fue parcial porque no solamente existe imposibilidad física y jurídica para enterar el impuesto predial a partir del ejercicio fiscal dos mil cuatro, sino además consideramos que la autoridad responsable debió devolver íntegramente la cantidad enterada por concepto de impuesto predial a partir del primer bimestre del dos mil cuatro y hasta el sexto bimestre del dos mil siete, actualizada y con los intereses generados a favor del gobernado.

Como vemos, el término de veinticuatro horas a que se refiere el artículo 105 de la Ley de Amparo es solo literal, porque a más de un año de haber causado ejecutoria la sentencia de amparo, la autoridad responsable sólo devolvió parcialmente lo que estaba obligada a entregar, dicha cantidad ni fue actualizada y los intereses no se calcularon debidamente, a pesar de todas estas circunstancias y no obstante que los efectos del amparo desde nuestro punto de vista resultan por demás claros, el criterio que prevalece en el Poder Judicial Federal es otro que no necesariamente es el correcto y que por supuesto tampoco es el que compartimos:

El trece de diciembre del dos mil seis el Juez Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, dictó un auto, que en la parte conducente es del tenor literal siguiente:

“Pues bien, de los autos se desprende que el Amparo y Protección de la Justicia Federal, se concedió a la parte quejosa, respecto del acto consistente en la expedición, promulgación, refrendo, orden de publicación y publicación del Decreto por el que se reforma, adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de veintiséis de diciembre de dos mil tres, específicamente sus artículos 149, fracción II, y en vía de consecuencia 152 fracciones I y II, obteniendo como consecuencia que los entes estatales encargados de la recaudación una vez que hayan hecho el cálculo correspondiente de la cantidad que debió pagar la parte quejosa por el impuesto predial sin incluir el factor diez, se le devuelva la cantidad que resulte favorable, en caso de que así sea, y en los subsiguientes pagos de dicho tributo se le aplique la jurisprudencia 23/2004 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En tales circunstancias, a efecto de resolver si la ejecutoria está cumplida, es necesario mencionar que en el escrito que se provee el autorizado de la parte quejosa manifestó lo siguiente:

“... que mediante escrito presentado en fecha cuatro de julio del presente año con el cual se promovió el recurso de queja ante ese H. Juzgado, se hicieron diversa (sic) manifestaciones en relación al cumplimiento de la ejecutoria mimas (sic) que en este acto solicito se tengan por reproducidas y ratificadas en todas y cada una de sus partes en la vista que se desahoga ...”

Así, en el escrito presentado en fecha cuatro de julio del presente año, registrado bajo el número correspondencia 9828 (folio 853) el autorizado de la parte quejosa manifestó lo siguiente:

“Ciertamente, la autoridad responsable antes mencionada le entregó a la quejosa el contrarecibo de fecha seis de junio del año dos mil seis por la cantidad \$225,723.23 (DOSCIENTOS VEINTICINCO MIL SETECIENTOS VEINTITRES PESOS 23/100 M.N.), sin embargo, la cantidad señalada es inferior a la que, conforme a derecho debe recibir la quejosa en el cumplimiento de la sentencia, ...”

De la transcripción anterior, se advierte que la parte quejosa manifiesta que ya se dio cumplimiento al núcleo esencial del fallo protector, de lo que puede concluirse que las autoridades responsables realizaron la conducta impuesta en la ejecutoria de amparo, ya que basta con la manifestación en su escrito, pues constituye una confesión expresa, la cual tiene valor probatorio pleno.

... por tanto, al actualizarse los efectos del fallo protector, con fundamento en los citados artículos, así como en el 80, 105, tercer párrafo, 113 y 157 de la ley de la materia, SE TIENE POR CUMPLIDA LA SENTENCIA.

.....”

Es evidente que el Juez de Distrito encargado de vigilar el cumplimiento de la sentencia apreció en forma por demás equivocada los efectos de la ejecutoria de amparo, sin embargo, lo realmente preocupante es que el superior jerárquico vuelve a incurrir en el mismo error o incluso más grave, el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el Distrito Federal, en los autos del expediente relativo al recurso de queja 124/2006, en sesión de fecha treinta de noviembre del dos mil seis, dictó resolución, la que en su parte conducente señala:

“De lo así resuelto en la ejecutoria de amparo se desprende que si bien se expresó que se otorgaba el amparo respecto del artículo 152, fracciones I y II, del Código Financiero del Distrito Federal vigente en el dos mil cuatro, lo cierto es que claramente se especificó que era en vía de consecuencia del amparo otorgado respecto del factor 10.0 previsto en el artículo 149, fracción II, del citado ordenamiento legal, es decir, no para el efecto de que se dejara de aplicar el artículo 152, sino únicamente en la medida en que este último precepto se relaciona con la no aplicación del factor 10.0 aludido.

En efecto, de la lectura del séptimo considerando de la sentencia de amparo se desprende que la razón por la que se otorgó la protección constitucional fue porque el citado factor 10.0 previsto para el cálculo de la base gravable del impuesto predial transgrede los principios de proporcionalidad y equidad tributarias.

Ahora bien, de acuerdo con el procedimiento establecido en la fracción II del artículo 149 del Código Financiero del Distrito Federal vigente en el dos mil cuatro, como parte de la determinación de la base gravable está prevista la aplicación del factor 10.0 de que se trata y dejarse de aplicar, la base gravable se ve modificada, por lo que al aplicarse la tarifa, dicha base gravable o valor catastral se ubica en un rango diferente de los rangos previstos en la tarifa y es en esa medida en que debe entenderse la referencia hecha en la ejecutoria de amparo respecto a que se otorgó la protección constitucional, en vía de consecuencia, en relación con el artículo 152 del Código Tributario local.

Sostener lo contrario, como lo pretende la recurrente, llevaría a desvirtuar lo sostenido tanto en la jurisprudencia 23/2004 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en la propia ejecutoria de amparo, la cual se sustentó en dicha jurisprudencia, misma que tiene el carácter de cosa juzgada y su debido cumplimiento es de orden público, ya que tanto en la jurisprudencia de mérito, como en la sentencia de amparo, expresamente se señala que la inconstitucionalidad del factor 10.0 no implica que los respectivos contribuyentes, en la especie la ahora recurrente, dejen de enterar el impuesto predial, pues lo que conlleva dicha inconstitucionalidad es que el valor catastral de los inmuebles otorgados en arrendamiento se calcule sin incluir el referido factor, debiéndose pagar el tributo sin su inclusión y tomando en cuenta *“el valor del inmueble más alto entre las contraprestaciones recibidas sin tomar en cuenta el factor 10.0, el avalúo pericial y los valores unitarios para determinar el tributo.”, ...*

Sin lugar a dudas esta galimatías en que incurre el tribunal superior en la resolución dictada dentro de los autos del recurso de queja QA-124/2006 para sostener la aplicación de la tarifa contenida en el artículo 152 del Código Financiero del Distrito Federal, cuando respecto de dicha tarifa se concedió el amparo, escapa a cualquier lógica jurídica, por lo que suponemos si es que hay alguna coherencia en dichos argumentos, ésta pudiera encontrarse en alguna otra ciencia ajena a la jurídica.

Lo manifestado por el tribunal colegiado resulta difícil de creer, pues si esto resultara cierto, correríamos el peligro de llegar al absurdo de que todas las sentencias que se han dictado y están por dictar, respecto de las cuales se declare la inconstitucionalidad del factor 10.0 contenido en el artículo 149 fracción II del Código Financiero del Distrito Federal, además de conceder el amparo por lo que hace a dicho factor, también debieran otorgar el amparo “en vía de consecuencia” respecto al artículo 152 fracciones I y II de dicho ordenamiento legal; y la verdad es que no es así; sabemos de diversos asuntos en los que única y exclusivamente la declaratoria de inconstitucionalidad se pronunció por el factor 10.0 contenido en el artículo 149, fracción II del Código Financiero, sin hacer mención alguna del artículo 152, entre los que podemos mencionar se encuentran el juicio de amparo 395/2005 y el 420/2007, radicados ante el juez cuarto de distrito en materia administrativa en el Distrito Federal y ante el juez noveno de distrito en materia administrativa en el Distrito Federal, respectivamente.

Así las cosas, tanto los argumentos del juez de distrito como del tribunal colegiado involucrados en el cumplimiento de la ejecutoria que nos ocupa y empeñados en aplicar la tarifa del artículo 152 del Código Financiero en estudio caen por su propio peso, por ello sostenemos que en el caso expuesto no aplica la tesis de jurisprudencia 23/2004 para el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, pues no hay que olvidar que la jurisprudencia **NO ES LEY**, es simplemente una interpretación de la ley, referenciada a un artículo, fracción, párrafo, inciso, subinciso, etc. de la propia ley, que sólo se aplica para ese artículo, fracción, párrafo, inciso, subinciso, etc., vigente en el año respecto del cual se pronunció la tesis.

A mayor abundamiento, el cumplimiento de las ejecutorias se rige por las disposiciones de la ley de amparo en su parte respectiva; y si bien es cierto que la jurisprudencia es fuente de derecho, y de conformidad con los artículos 192 y 193 de la ley de la materia es de carácter obligatorio, esta fuente de derecho es de menor jerarquía que la ley, luego entonces, el cumplimiento en su verdadera dimensión de una ejecutoria de amparo contra leyes, debe regirse por la ley, y sólo aplicar la jurisprudencia cuando ésta exista y no contravenga disposiciones establecidas por la Ley de Amparo.

En este orden de ideas, si los efectos de una sentencia de amparo contra leyes es la de no aplicar las disposiciones declaradas inconstitucionales por lo que hace al acto de aplicación presente y futuro, y si en el caso que nos ocupa, además de conceder la protección de la justicia de la Unión respecto del artículo 149 fracción II, se hizo extensiva al artículo 152, fracciones I y II, ambos numerales del Código Financiero del Distrito Federal, lo procedente es aplicar en lo que no contradice a la Ley de Amparo la tesis de jurisprudencia 23/2004 del Pleno de la Corte, esto es, para no aplicar el factor 10.0 en la determinación del valor catastral, pero por lo que hace al artículo 152, fracciones I y II en la determinación del impuesto se debe aplicar en lo conducente la Ley de Amparo y la tesis 112/99 del Pleno de la Corte, por consiguiente, no debiera aplicarse al particular, por lo que hace al acto de aplicación y en lo futuro, el artículo 152, fracciones I y II, del Código Financiero, esto es, la tarifa para determinar en cantidad líquida el impuesto predial causado, por lo tanto, lo procedente es **EL NO PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL**, desde la fecha en que se interpuso demanda de amparo y hasta el ejercicio fiscal dos mil siete toda vez que a partir del ejercicio fiscal en turno se reformó y modificó el mencionado artículo 152 del Código Financiero para el Distrito Federal.

Lo mencionado en líneas precedentes, consideramos deben ser los alcances y efectos de la ejecutoria de amparo dictada a favor del particular por lo que hace a la suerte principal, es decir, por lo que hace al impuesto predial enterado desde el ejercicio fiscal de dos mil cuatro y hasta el ejercicio fiscal inmediato anterior.

Sin perjuicio de todo lo mencionado con anterioridad, comentamos que todas las leyes fiscales deben cumplir entre otros, con el principio de equidad; deben otorgar el mismo trato a las diferentes partes de la relación jurídico – tributaria, al fisco y al contribuyente, por supuesto que no necesariamente se cumple en todos los casos, sin embargo existen figuras o instituciones que en cierta medida pretenden alcanzar la igualdad, concediendo los mismos derechos e imponiendo las mismas obligaciones.

Por regla general, cuando el particular no cumple en forma oportuna con su obligación de contribuir al gasto público o no lo hace en la forma adecuada, entonces el gobernado se ve obligado a enterar la contribución omitida actualizada y a indemnizar al fisco por la falta de pago oportuna pagando además recargos sobre la cantidad omitida actualizada.

Correlativamente a estas obligaciones, las leyes fiscales por regla general también imponen la obligación a cargo de las autoridades fiscales a devolver al particular las cantidades percibidas indebidamente o por exceso actualizadas y a pagar intereses sobre las cantidades actualizadas cuando el fisco no devuelve dichas cantidades dentro del plazo que establece la ley.

El Código Financiero para el Distrito Federal no era la excepción, al menos hasta el ejercicio fiscal dos mil tres, pues en sus artículos 50-B y 57 consideraban la posibilidad a favor del gobernado de percibir las cantidades enteradas indebidamente actualizadas y a que el fisco del Distrito Federal pagara intereses sobre las cantidades actualizadas, sin embargo mediante una reforma al Código Financiero en diciembre de dos mil tres para entrar en vigencia en enero de dos mil cuatro se derogó el artículo 50-B y desde el referido ejercicio fiscal de dos mil cuatro a la fecha, la autoridad fiscal del Distrito Federal se ha resistido a devolver las cantidades “actualizadas” que conforme a derecho deben percibir los gobernados manifestando que no hay fundamento alguno para actualizar dichos montos.

No obstante lo anterior las autoridades fiscales del Distrito Federal deben devolver las cantidades que proceden **ACTUALIZADAS** y con los **INTERESES** generados desde la fecha en que se enteró el impuesto y hasta la fecha en que se pongan a disposición del gobernado las cantidades a devolver; lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 63 aplicado a contrario *sensu* y la tesis de jurisprudencia que se invoca en líneas posteriores.

En efecto, los particulares estamos obligados a pagar las contribuciones en la forma y tiempo que determinan las mismas leyes, cuando esto no sucede, el particular debe **actualizar** el monto de las contribuciones a pagar para traer a valor actual las cantidades que dejaron de enterarse en su oportunidad, además, en concepto de indemnización al fisco se deben pagar **recargos**.

De igual forma y por razones de equidad, las autoridades fiscales deben devolver las cantidades que procedan a favor del gobernado en la forma y tiempo que las mismas leyes determinan, por lo tanto, cuando el fisco del Distrito Federal no devuelve las cantidades que procedan a favor del particular, debe actualizar el monto de dichas cantidades, lo que efectivamente venía sucediendo en el Código Financiero del Distrito Federal hasta diciembre del dos mil tres.

Es sabido que la derogación del artículo 50-B del Código Financiero viene a romper con la equidad de la ley tributaria, por lo tanto, y muy a pesar de que el Código Financiero a partir del primero de enero del dos mil cuatro no contempla la posibilidad de que la autoridad debe devolver las cantidades actualizadas a favor del gobernado, éstas deben proceder de esta manera, porque de lo contrario se estaría aceptando un estado de inequidad, en el cual, el gobernado quedaría obligado a pagar al fisco las contribuciones a valor actual y el gobernante, en este caso, las autoridades fiscales del Distrito Federal no están obligadas a devolver cantidades actualizadas, sino a valor histórico, lo que representa un perjuicio económico para el particular; quien cuando no pague oportunamente sus contribuciones, deberá enterarlas actualizadas, es decir, a valor actual, y en cambio, cuando el fisco del Distrito Federal tenga la obligación de devolver cantidades que procedan de conformidad con las leyes fiscales o resoluciones judiciales y no lo haga en forma oportuna, podrá devolver dichas cantidades a valor histórico, es decir, con los detrimentos que implica la pérdida del valor adquisitivo del dinero, lo que indudablemente rompe con la equidad tributaria a que se refiere el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así las cosas, y en franca protección a las garantías individuales y al respeto por las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en el Distrito Federal, en el recurso de queja 51/2006, ha interpretado que a pesar de que el Código Financiero del Distrito Federal no contempla la figura de la actualización a favor del gobernado, en tratándose de devoluciones de contribuciones locales, ésta debe proceder (la actualización), el criterio mencionado es del tenor literal siguiente:

No. Registro: 173.039, Tesis aislada, Materia(s):Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXV, Marzo de 2007, Tesis: I.8o.A.112 A, Página: 1672.

DEVOLUCIÓN DE CONTRIBUCIONES LOCALES. CUANDO DERIVA DEL CUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA DE AMPARO, EL IMPORTE RELATIVO DEBERÁ INCLUIR SU ACTUALIZACIÓN, A PESAR DE QUE NO LO CONTEMPLE ASÍ EL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, VIGENTE A PARTIR DEL PRIMERO DE ENERO DE DOS MIL CUATRO.- Si el cumplimiento de la ejecutoria de amparo protectora conlleva la obligación de devolver al quejoso el monto de las cantidades enteradas con motivo de la aplicación de un precepto local declarado inconstitucional, la cantidad de dinero que las autoridades hacendarias están constreñidas a entregar al quejoso, debe comprender su actualización, a fin de darle su valor real al momento en que la devolución se efectúe, y para que reciba una suma equivalente a la que hubiera tenido en su patrimonio de no haber realizado el pago de la contribución. Lo anterior, aun cuando el Código Financiero del Distrito Federal, vigente a partir del primero de enero de dos mil cuatro, no establezca que deban actualizarse las cantidades susceptibles de devolución, como sucede con los pagos indebidos, ya que a aquel proceder está vinculada la autoridad hacendaria local para las devoluciones derivadas del cumplimiento de una sentencia de amparo, pues sólo de esa manera se estará en aptitud de restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, en términos del artículo 80 de la Ley de Amparo.

OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Queja 51/2006. Administradora Tributaria en Ferrería, de la Tesorería del Distrito Federal. 15 de agosto de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Ma. Gabriela Rolón Montaña. Secretario: Adrián González Utusástegui.

Mismo criterio fue adoptado el pasado trece de febrero del dos mil ocho por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la siguiente tesis de jurisprudencia, pendiente de publicación:

“LEYES TRIBUTARIA EL EFECTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO QUE DECLARAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA EN QUE SE FUNDA EL PAGO DE UNA CONTRIBUCIÓN, CONLLEVA EL DERECHO A LA DEVOLUCIÓN DE LAS CANTIDADES ENTERADAS DEBIDAMENTE ACTUALIZADAS (CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL. El efecto de la sentencia que concede el amparo y declarar la inconstitucionalidad de la norma tributaria en que se funda el pago de una contribución, es la desincorporación de la esfera jurídica del contribuyente de la respectiva obligación tributaria, que conlleva a la devolución del saldo a favor originado con motivo de tal declaratoria. Por tanto aun cuando la norma declarada inconstitucional no establezca la actualización del monto a devolver, a fin de cumplir con el artículo 80 de la Ley de Amparo, la autoridad fiscal queda obligada a devolver el monto debidamente actualizado, toda vez que solo así se restituye al gobernado en el pleno goce de la garantía individual violada.

La conducta desplegada por las autoridades del Distrito Federal en torno a la actualización ha sido la siguiente:

Si bien es cierto que la tesis de jurisprudencia solo obliga a las autoridades jurisdiccionales, lo cierto es que a pesar de que las autoridades encargadas de dar cumplimiento a la ejecutoria de amparo que analizamos tiene el carácter de administrativa, le debe obligar el criterio de la jurisprudencia toda vez que el cumplimiento de las sentencias de amparo devienen de un procedimiento judicial al cual necesariamente debe someterse la autoridad responsable, amén de que las autoridades fiscales cuando les conviene el criterio de la jurisprudencia lo invocan a su favor y cuando les perjudica pretenden no aplicarlo argumentando que no son autoridades judiciales; sin embargo, el criterio de la autoridad responsable en torno a estos temas es el siguiente:

“En este orden de ideas es de concluirse que la devolución a favor de la parte quejosa debe tener en cuenta la mecánica vigente en el año dos mil uno pues esta mecánica no contemplaba el referido factor 10.0 así la tarifa que debe aplicarse en el caso concreto es la tarifa 2001, atendiendo al efecto de la ejecutoria, si se pretende aplicar la mecánica prevista en el artículo 149 vigente en el ejercicio fiscal de 2001, obvio es que la tarifa debe pertenecer al mismo ejercicio, de lo contrario se estaría atentando contra la naturaleza misma del impuesto, pues al aplicar una mecánica vigente en un año y una tarifa vigente en otro, donde esta última se encuentra afectada por un factor ya declarado inconstitucional, se viola el principio de estricta aplicación de la ley, y se obtiene un impuesto a pagar, es decir, mucho menor al que hubiese pagado la quejosa antes de la adición del factor 10.0

.....

De esta manera, para cuantificar el importe a devolver a la quejosa no se puede aplicar la tarifa vigente en el ejercicio fiscal correspondiente, pues de lo contrario se llega al absurdo de que la quejosa calcule el impuesto predial a su cargo sobre una tarifa que no arroja un verdadero valor catastral para el pago del impuesto predial, lo cual sí ocasionaría un exceso en el cumplimiento de la ejecutoria y una flagrante violación a lo dispuesto por el artículo 80 de la Ley de Amparo, pues en lugar de restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación, se calcularía el impuesto en cantidades muy inferiores a las que venía tributando antes de la adición de factor 10.0.

.....

Y ad cautelam de la determinación de la cantidad que se fijara (sic) en acatamiento a la sentencia que otorgo el amparo y protección de la Justicia de la Unión, la cantidad a devolver debe estar encaminada a los criterios que la autoridad señale, ello con fundamento en las disposiciones aplicables al caso concreto, por lo que en el particular a la figura de la actualización no debe contemplarse. Las actualizaciones son una figura jurídica que estuvo contemplada hasta el año de dos mil cuatro, es decir las actualizaciones sí procederían para el caso del pago de devoluciones, pero la legislación posterior, es decir del año dos mil cuatro, dos mil cinco y dos mil seis y la vigente; ya no hacen referencia a dicho concepto, lo cual se puede advertir en el numeral 63 del Código Financiero del Distrito Federal, ...”

El anterior argumento de la autoridad en relación al cumplimiento de la ejecutoria de amparo, cuyo efecto, entre otros, debe consistir en la devolución de cantidades a favor del gobernado, tiene inmerso precisamente, violaciones al principio de estricta aplicación de la ley; toda vez que denota el dolo y la falta de conocimiento de las disposiciones del Código Financiero.

En efecto, se le olvida a la mencionada autoridad responsable el contenido del artículo 36 del Código Financiero del Distrito Federal, vigente en el dos mil cuatro y sus correlativos en los ejercicios fiscales subsecuentes, que es del tenor literal siguiente:

“Artículo 36.- La obligación fiscal nace cuando se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas en las disposiciones fiscales, la cual se determinará y liquidará conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su nacimiento, pero le serán aplicables las normas sobre procedimiento que se expidan con posterioridad.”

En este orden de ideas y en apego al principio de estricta aplicación de la ley, para determinar las contribuciones causadas, se deben aplicar las normas sustantivas del momento en que se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas en la ley; por lo tanto, lo que procede conforme a derecho, para determinar el monto a devolver en cumplimiento de sentencia, es aplicar la mecánica y tarifa vigentes en el momento en que se causó el impuesto, esto es, dos mil cuatro.

Por lo que hace a la actualización de las cantidades establecidas a favor del gobernado, si bien es cierto que el Código Financiero del Distrito Federal a partir del ejercicio fiscal dos mil cuatro no contempla la posibilidad de devolver al contribuyente las cantidades actualizadas, el criterio sustentado en la tesis de jurisprudencia mencionada en párrafos anteriores viene a confirmar lo procedente de nuestros razonamientos y fungir como fundamento para que las autoridades fiscales del Distrito Federal devuelvan al gobernado cualquier cantidad actualizada que las leyes o cualquier resolución establezca a su favor, pues si bien es cierto que no hay numeral alguno establecido en ese sentido en el Código, la jurisprudencia es fuente de derecho y obligatoria de conformidad con los numerales 192 y 193 de la Ley de Amparo, por lo tanto, en el cumplimiento de las sentencias de amparo los órganos encargados de vigilar el debido cumplimiento de las ejecutorias deben cuidar que las autoridades responsables cuando esto sea procedente, cumplan con las sentencias aplicando en lo conducente los criterios establecidos por la jurisprudencia.

Por si lo anterior no fuera suficiente, las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, encargadas del cumplimiento de las ejecutorias de amparo, en notorio desconocimiento de la Ley de la Materia y específicamente de las reglas que rigen al cumplimiento de las sentencias dictadas en el juicio constitucional, en abierta y total negligencia han pretendido omitir el cumplimiento de la ejecutoria a través de la devolución de las cantidades que conforme a derecho proceden, argumentando falta de presupuesto, y en su defecto han “invitado” a los particulares a aceptar el cumplimiento sustituto de la sentencia a través de la compensación y/o expedición del certificado de devolución de contribuciones; la Directora de Servicios al Contribuyente, de la Subtesorería de Administración Tributaria, dependiente de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, ha manifestado lo siguiente:

“... esta autoridad reconoce el estado de derecho, así como las Instituciones que lo integran. Sin embargo tenemos la imposibilidad material de dar cumplimiento a este fallo constitucional por falta de disponibilidad presupuestal, la cual como es de su conocimiento, es autorizado cada año por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para la partida presupuestal 9503 “Devoluciones de Ingresos Percibidos Indebidamente en Ejercicios Fiscales Anteriores.”

Por lo anterior, a fin de dar solución a la gran demanda de devoluciones presentadas en las 21 Administraciones, así como del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, las diferentes áreas involucradas en el ámbito de sus facultades contenidas en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, realizan las gestiones para dar solución integral a este problema.

Finalmente le comento que los Quejosos tienen la opción de solicitar mediante escrito libre la devolución en la Administración correspondiente a través de “Certificado de Devolución de Contribuciones” o bien por “Convenio de Compensación”, lo anterior con fundamento en el artículo 70, 71, párrafo primero y 73 del Código Financiero del Distrito Federal y 7, fracción VIII inciso b) numeral 2.35, fracción IX y XIV, 73, fracción I y VII, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.”

Los Jueces de Distrito en su mayoría, se han mostrado bastante pasivos y han dejado a criterio de los particulares, que sean ellos quienes decidan aceptar o rechazar la propuesta de la autoridad.

Sin embargo, dentro de los autos del juicio de amparo 395/2005 radicado ante el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, el juez de distrito en estricto apego a sus obligaciones y a los lineamientos de las tesis mencionadas con anterioridad, han rechazado la propuesta de las autoridades responsables y han reiterado la obligación que tienen de cumplir con la ejecutoria de amparo, devolviendo al gobernado las cantidades pagadas en exceso por concepto de impuesto predial; manifestando que el cumplimiento de las ejecutorias de amparo involucran cuestiones de orden público, y que no es suficiente la falta de presupuesto para evadir una obligación derivada de una ejecutoria de amparo.

Y en efecto desde nuestra perspectiva tienen razón, recordemos páginas anteriores en las que dijimos que respecto al cumplimiento de las ejecutorias de amparo no solo debían intervenir las autoridades que comparecieron en la substanciación del juicio constitucional, sino además, debían intervenir todas aquellas que de una u otra manera deben realizar actos para lograr el correcto cumplimiento de las sentencias de amparo.

En este orden de ideas, por supuesto que si en un ejercicio fiscal la partida presupuestal destinada al pago de cantidades enteradas en exceso o indebidamente se agota, la autoridad encargada del cumplimiento incurriría en responsabilidad si dispusiera de recursos no autorizados por el órgano legislativo correspondiente, sin embargo, consideramos que esta no es razón suficiente para considerar que existe imposibilidad de cumplimiento, porque quizá la solución esté en el presupuesto del ejercicio inmediato posterior, pero también consideramos que ésta es una cuestión que amerita un estudio y análisis más profundo, cuya atención escapa a los objetivos del presente trabajo, pero que consideramos pudiera ser materia de estudio por sí misma en un trabajo posterior.

Para finalizar la presente obra no nos queda más que decir, que el cumplimiento de las ejecutorias que conceden el amparo contra leyes, lamentablemente no siempre restituyen al quejoso en el pleno goce de las garantías violadas, porque antes de alcanzar dicho objetivo, el particular termina desistiendo en su intento, o simplemente se conforma con el incorrecto cumplimiento que las autoridades responsables despliegan al respecto.

Terminaremos nuestro trabajo con las siguientes reflexiones:

“... la actividad del Estado debe ser controlada, es decir, su soberanía encuentra límites que provienen de su misma naturaleza estatal. Estos límites son precisados por el derecho, al cual el Estado se encuentra sujeto, y al que no puede renunciar sin apartarse de su misma constitución esencial.

De ahí que no se conciba un Estado con poder soberano ilimitado, sin normas de derecho que marquen su esfera de competencia, la cual no puede transgredir sin violar los derechos individuales. Por ello se dice que la soberanía tiene un límite racional y objetivo, constituido por la misión que el Estado tiene que realizar, y por el fin hacia el cual se orienta su actividad; este límite, esta competencia, se encuentra enmarcada por el derecho, por las normas jurídicas.

El Estado que no está sometido al derecho, no es tal Estado, sino simple fenómeno de fuerza.

Ahora bien, los derechos individuales del hombre, del sujeto jurídico, por excelencia, se reconocen sin cortapisas por los pueblos civilizados y se garantizan por medios adecuados que tienen su base en la norma fundamental, esto es, en la Constitución; no importa que se trate de una Constitución rígida o de una Constitución flexible, basta que los principios básicos de respeto a la persona humana se hallen en ella contenidos. Cuando así sucede, la acción del Estado, frente a los particulares, es controlada por estos mismos con base en las normas dictadas por el propio Estado, ya sea mediante el derecho reconocido de resistencia activa, ejercitado a través de una reacción positiva en contra de la acción misma del Estado; o bien, ejercitando el derecho de resistencia pasiva, el cual les permita oponerse al acatamiento de los actos ilegítimos.

Esta garantía que asiste a los individuos constituye el límite más eficaz impuesto al poder soberano del Estado, límite que se precisa, como decíamos, por el derecho emanado del propio Estado, con base en la norma fundamental.”¹⁰

¹⁰ Vázquez del Mercado Oscar, El control de la constitucionalidad de la ley, editorial Porrúa, México 1978, págs. 6 y 7.

CONCLUSIONES.

1. El juicio de amparo contra leyes es un medio de control constitucional; es un medio de defensa para combatir actos de autoridad que violen las garantías individuales, teniendo como único fin, restituir al gobernado en el pleno goce de sus derechos, volviendo las cosas al estado en que se encontraban hasta antes de la violación cometida
2. 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.
3. Por lo que hace a las autoridades encargadas de dar cumplimiento a las ejecutorias de amparo, podemos señalar a las que se mencionaron como responsables y/o a las que, de conformidad con sus facultades, se vean involucradas en dicho cumplimiento, las que de una u otra manera están obligadas a realizar o hacer determinado acto o hecho jurídico, aunque no hayan sido llamadas a juicio.
4. De conformidad con lo establecido por el artículo 105 de la Ley de Amparo, se desprende que el cumplimiento de las ejecutorias de amparo debe llevarse a cabo dentro del plazo de veinticuatro horas, a partir del momento en que fue notificada la ejecutoria de amparo; y el término de veinticuatro horas debe entenderse de INMEDIATO.
5. Las autoridades encargadas del cumplimiento de las ejecutorias de amparo, deben devolver al gobernado, las cantidades que procedan a su favor, actualizadas y con los intereses generados, desde la fecha en que se enteró la contribución y hasta el momento en que se ponga a disposición del particular dicho monto.
6. Las autoridades encargadas del cumplimiento de las ejecutorias de amparo, no deben someter al particular a procedimientos ordinarios y el juez de distrito debe vigilar esta situación.
7. Las autoridades obligadas al cumplimiento de las ejecutorias de amparo, no pueden eximir su obligación argumentando falta de presupuesto, toda vez que el cumplimiento de las sentencias de amparo, involucran una cuestión de orden público.
8. El juez de distrito debe abstenerse de dictar auto en el que declare que la ejecutoria de amparo ha sido cumplimentada sin antes cerciorarse de que las autoridades responsables han devuelto al particular las cantidades que procedan conforme a derecho, actualizadas y con los intereses generados a su favor.
9. El cumplimiento de las ejecutorias de amparo debe llevarse a cabo de conformidad con las disposiciones aplicables en lo conducente de la Ley de Amparo y sólo cuando no contradigan a dicho ordenamiento, debe aplicarse en la parte que corresponda las tesis de jurisprudencia que al respecto hayan emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación y/o los tribunales colegados de circuito.

Bibliografía.

- 1) Álvarez y de Alba Horacio Aguilar, El amparo contra leyes, primera reimpresión, editorial Trillas, México, 1990.
- 2) Burgoa Orihuela Ignacio, El Juicio de Amparo, trigésimo novena edición actualizada, editorial Porrúa, México, 2002.
- 3) González Cosío Arturo, El Juicio de Amparo, cuarta edición actualizada, editorial Porrúa, México, 1994.
- 4) Reyes Tayabas Jorge, Derecho Constitucional aplicado a la especialización en Amparo, segunda reimpresión a la quinta edición, editorial Themis, México, 2004.
- 5) Castro Juventino V., Hacia el amparo evolucionado, cuarta edición, editorial Porrúa, México, 1993.
- 6) Vásquez del Mercado, Oscar, El control de la constitucionalidad de la ley, editorial Porrúa, México, 1978.

Legislación.

- 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2) Ley de Amparo.
- 3) Código Fiscal de la Federación.
- 4) Código Financiero del Distrito Federal

Otros.

- 1) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.
- 2) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta 1917-2000 y sus actualizaciones 2001 y 2002.