



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de derecho

Municipio, juicio de amparo y leyes tributarias
Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de Maestra en
Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta

María Carmen Guerrero Calles

Dirigido por:

Maestro Oscar Rangel González

Querétaro, Querétaro a octubre de 2021.

Resumen

En la presente investigación se estudiaron diversos criterios y precedentes de los órganos del poder judicial federal, que sobre legitimación y partes en el juicio de amparo, han sostenido en interpretación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Amparo, en específico tratándose de amparo contra leyes en materia tributaria de aplicación municipal, los cuales han sustentado la falta de legitimación por parte de los Ayuntamientos para defender las leyes que establecen contribuciones en su favor, encontrando que, la falta de reconocimiento del derecho legítimo por parte de los municipios en el juicio constitucional, se ha traducido en un detrimento en la hacienda pública municipal. A través del análisis de casos prácticos conocidos con motivo de la experiencia laboral, se logra demostrar, el negativo impacto de la falta de legitimación de las municipalidades en comento, para permitirnos proponer el mecanismo legal a través de una reforma a nuestra carta magna y a la ley reglamentaria que regula el juicio de amparo, con lo cual evolucionaría la tutela efectiva en el juicio constitucional, en aras de la protección y defensa de los recursos públicos recaudados por los municipios a través del sistema tributario tutelado por el artículo 115 fracción IV de nuestra carta magna.

(Juicio de Amparo, Afectación, Legitimación, Hacienda Pública, Municipios)

Summary

In this research, various criteria and precedents of the federal judiciary instruments were studied, which on legitimation and parties in the protection act law trial, have upheld the interpretation of the Political Constitution of the United Mexican States and the Protection Act Law, specifically In the case of protection against laws on tax matters of municipal application, which have sustained the lack of legitimacy on the part of the City Councils to defend the laws that establish contributions in their favor, finding that, the lack of recognition of the legitimate right by the municipalities in the constitutional trial, has resulted in a detriment to the municipal public finances. Through the analysis of practical cases known as a result of work experience, it is possible to demonstrate the negative impact of the lack of legitimacy of the municipalities in question, to allow us to propose the legal mechanism through a reform of our constitution and the Regulatory law that regulates the Protection Act trial, with which the effective protection in the constitutional trial would evolve in order to protect and defend the public resources collected by the municipalities through the tax system mentored by article 115 section IV of our República General Constitution.

(Protection Act trial, Affectation, Legitimation, Public Finance, Municipalities)

Agradecimientos.

En primer lugar quiero agradecer a mi asesor, el Maestro Oscar Rangel González, por tu tiempo y dedicación para el desarrollo de cada una de la etapas de este proyecto.

También quiero agradecer a la Facultad de Derecho, por brindarme todos los recursos y herramientas necesarias para llevar a cabo la investigación; a su Director, el Maestro Ricardo Ugalde Ramírez, por alentarme a concluir esta etapa, y a todas las personas de la Institución que participaron en forma directa e indirecta en este proceso.

Por último, quiero agradecer a mi familia, por su amor y apoyo incondicional siempre. En especial, quiero hacer mención de mi padre quien con sus conocimientos me guió a través de cada una de las etapas de este proyecto para alcanzar los resultados deseados. Los amo.

Muchas gracias a todos.

Dedicatoria.

Dedico este trabajo de investigación a mi hija Maria Julia, mi más grande motivación y el amor de mi vida.

Índice

		Pág.
Resumen		I
Summary		II
Agradecimientos		III
Introducción		7
Capítulo Primero		
El Municipio Libre		
1.1	La Hacienda Pública del Municipio y su Libre Administración	11
1.2	Planeación del Gasto	15
1.3	Sistema Tributario Municipal	16
Capítulo Segundo		
El Juicio de Amparo Contra Normas Generales Municipales en Materia Tributaria		
2.1	Principios de las Normas Generales en Materia Tributaria	20
2.2	Interés Jurídico e Interés Legítimo	22
2.3	Legitimación de las Personas Morales Oficiales	29
2.4	Autoridad Responsable	38
2.5	Recurso de Revisión	40
Capítulo Tercero		
Precedentes de Amparo Contra Normas Generales en Materia Tributaria, Ámbito Municipal		
3.1	La Jurisprudencia	43
3.2	Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Plenos de Circuito sobre Legitimación de las Autoridades Municipales Ejecutoras	44
3.3	Efectos de la Sentencia, la Vinculación de las Autoridades a su Cumplimiento. Un caso particular	42
Conclusiones		63
Bibliografía y Referencias		79

Introducción

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su numeral 115, fracción IV, dispone que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

De igual manera, el dispositivo constitucional citado, establece que las entidades municipales percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Por su parte, el artículo 31 fracción IV, de nuestra carta suprema, establece que es obligación de todos los mexicanos contribuir con la federación, Ciudad de México o Estado, además, con el municipio o alcaldía de residencia. Dicha aportación ciudadana, debe ser de forma proporcional y equitativa, conforme con lo que dispongan las respectivas leyes, participando de esta manera con los gastos públicos.

El gasto público es entendido como aquellos recursos, que el gobierno emplea para el cumplimiento de sus funciones, entre las que se encuentran de manera primordial la de satisfacer los servicios públicos a la sociedad, así como la generación y ejecución de políticas públicas para responder a las demandas sociales de su competencia y a las necesidades básicas internas.

El gasto público se dirige a la atención de: Infraestructura pública (topes, bardas, baches -por citar algunos-), recolección de basura, mantenimiento hidráulico y de drenes, cuidado de áreas verdes y el alumbrado público, por mencionar las más comunes en el ámbito municipal. Así como el diseño, implementación y

seguimiento de políticas públicas en respuesta a los problemas que aquejan a la sociedad. Dicho de otra forma, el gasto público es considerado como la devolución a la sociedad de algunos recursos económicos que el gobierno captó vía ingresos públicos, predominantemente a través de su sistema tributario.

Pero, ¿qué sucede cuando la prestación de los servicios públicos, o en su caso las políticas públicas implementadas, o por implementarse, se ven obstaculizadas con motivo de la erogación a cargo del erario, en acatamiento a sentencias dictadas por los órganos del Poder Judicial Federal, con motivo de la acción ejercida por los contribuyentes a través del juicio de amparo?

Con la finalidad de contar con elementos para responder la pregunta planteada en el párrafo que antecede, es necesario revisar nuevamente las atribuciones del municipio establecidas en la Constitución General de la República -en su numeral 115- el cual dispone que es competencia de los ayuntamientos, proponer a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Sin embargo, esta potestad no hace a dichas entidades partícipes del proceso legislativo de creación de las leyes hacendarias que se expiden, y en consecuencia, de acuerdo al contenido e interpretación otorgada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a los numerales 5 fracción III párrafo primero y 87 de la ley de amparo¹, éstas no son reconocidas como

¹ **Artículo 50.** Son partes en el juicio de amparo: [...] II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

Artículo 87. Las autoridades responsables sólo podrán interponer el recurso de revisión contra sentencias que afecten directamente el acto reclamado de cada una de ellas; tratándose de amparo contra normas generales podrán hacerlo los titulares de los órganos del Estado a los que se encomiende su emisión o promulgación. Las autoridades judiciales o jurisdiccionales carecen de legitimación para recurrir las sentencias que declaren la inconstitucionalidad del acto reclamado, cuando éste se hubiera emitido en ejercicio de la potestad jurisdiccional.

Al respecto puede leerse la tesis con registro 165162, correspondiente a la Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 125.

autoridades responsables legitimadas para defender la constitucionalidad de las contribuciones establecidas en su favor por las Legislaturas locales.

En general, tratándose de amparo contra normas generales en materia fiscal o hacendaria, aun y cuando el resultado del fallo pueda traducirse en un menoscabo a la hacienda de los municipios, éstos no son reconocidos como legítimos para actuar en el juicio de amparo, lo que trae como consecuencia la imposibilidad material por parte de las municipalidades, de ejercer sus derechos en caso de la eventual concesión del amparo, así como para hacer valer causales de improcedencia; con lo cual surge otro cuestionamiento: ¿la falta de reconocimiento de legitimación de las autoridades municipales, hace nugatorio el derecho de éstas a la tutela judicial efectiva en el juicio constitucional?

Para responder esta pregunta, se impone necesario conocer los criterios que ha sostenido el Poder Judicial de la Federación sobre autoridad responsable y legitimación, procurando así una mayor comprensión sobre la propuesta que a través de la presente investigación se plantea.

Se considera también como parte de la problemática que se plantea, la deficiente defensa por parte de los órganos del Estado que participan de manera formal en el proceso legislativo de creación de las leyes hacendarias de aplicación municipal, quienes a pesar de encontrarse legitimados para defender las leyes, no demuestran verdadero interés legítimo, en la medida que la consecuencia de una mala defensa, representa un menoscabo en la hacienda de los municipios, no así en la hacienda estatal.

Es así que el propósito de la presente investigación, es constatar a través de la evolución de los criterios que han sido sostenidos por el Poder Judicial de la Federación en la Jurisprudencia, tesis aisladas, así como con casos prácticos que han sido consultados y conocidos con motivo de la experiencia laboral desempeñada en materia de finanzas públicas en el ámbito municipal, asimismo,

en razón del desarrollo de la presente investigación, que la afectación a la hacienda pública municipal con motivo del fallo del juicio de amparo que nos ocupa, indudablemente legitima en causa a los municipios, sin embargo, se requiere que este reconocimiento encuentre su fundamento en la Constitución General de la República y en la Ley de Amparo. De esta manera, se pretende presentar una propuesta que permita a los municipios como entidad pública, realizar una función de protección social, es decir, que el deber de la tutela jurídica de los intereses de su patrimonio en beneficio de la sociedad, les sea reconocida por la norma.

Capítulo Primero El Municipio Libre

1.1 La Hacienda Pública del Municipio y su Libre Administración

El Municipio constituye la base división territorial y de la organización política y administrativa de México, así, desde el origen de la actual Constitución General de la República, se puso de manifiesto la importancia de la autonomía económica como un medio para asegurar la autonomía política. Desde la presentación de su proyecto, se sustentó que, sin libertad económica, el Municipio Libre, como base de la organización política del país, es una ficción, por lo que desde entonces se encaminó a su fortalecimiento y preservación, en específico respecto de su hacienda municipal, a modo de garantizarle un mínimo de ingresos por diversos conceptos.

Venustiano Carranza, al presentar el proyecto de Constitución ante el Congreso Constituyente el primero de diciembre de 1916, en relación con el Municipio, puntualizó textualmente: “El Municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, puesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores ...”²

² Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1917-1917. Publicado bajo la dirección de Fernando Romero García, Oficial Mayor de dicho Congreso, edición oficial de 1922, Tomo II, Pág. 504.

Por su parte, en la sesión del veinticuatro de enero de mil novecientos diecisiete sobre la fracción II del artículo 115 constitucional, el entonces diputado Heriberto Jara, señaló: "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a pueblos como refiriéndose a entidades en lo general..."³ Sobre el particular, el entonces Diputado Jara, aseguró que: "Los municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que están mejor capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas..."⁴ Afirmó que de continuar en manos de los Gobiernos de los Estados el manejo de la hacienda pública de los municipios, las decisiones estarían encaminadas a atender meramente lo indispensable para el sostenimiento de los gobiernos de los Estados. En esa tesitura, podemos decir que el legítimo interés de los Municipios debe entenderse para la admisión y distribución de sus contribuciones, así como también, para velar por su protección.

Los conceptos que versan sobre la autonomía y libertad hacendaria del municipio fueron fijados en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal, cuyo texto se incorporó al texto fundamental mediante reforma de dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, estableciéndose un conjunto de reglas básicas tendientes a fortalecer y preservar al Municipio Libre y, específicamente, su hacienda municipal, a modo de garantizarle un mínimo de ingresos por diversos conceptos, según se explica en la iniciativa presidencial de la cual derivó el decreto de reformas, que en la parte conducente dispone: "Por su amplia

³ www.constitucion1917.org
(<https://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/251/1/images/021.pdf>)

⁴ Ídem

reiteración y sustentación en toda la consulta popular, se concluyó en la necesaria reestructuración de la economía municipal, entendiendo, como así también lo proclamaron los Constituyentes de Querétaro, que no podrá haber cabal libertad política en los Municipios mientras éstos no cuenten con autosuficiencia económica. Por ende, en este renglón, fundamental para la subsistencia y desarrollo de los Municipios, consignamos en la fracción IV de la iniciativa, en primer término, como concepto originario del artículo 115 la libre administración de su hacienda por parte de los Municipios, pero por otra parte, en una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones que los Municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva”...⁵

Así se orienta lo que por origen ha correspondido siempre a los municipios, o sea, su facultad de administrar libremente la hacienda municipal, la que en los términos del proyecto se enriquece notablemente al conformarla con contribuciones y participaciones que el propio texto enumera, mereciendo particular relevancia las participaciones por contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y su tasa adicional por todos los conceptos. En ese contexto, como una

⁵ www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx, Proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, 03 de Febrero de 1983

disposición primordial para la seguridad de los ingresos municipales, se consigna la obligación del pago de contribuciones para toda persona, física o moral o instituciones oficiales o privadas, contribuciones que son consustanciales para la vida de los municipios.

Aparejado con lo anterior, como consecuencia lógica del principio de la libre administración de la hacienda municipal, se propuso que los presupuestos de egresos de los municipios deban ser aprobados sólo por los ayuntamientos con base en los ingresos disponibles y evidentemente de acuerdo con los ingresos que se les hubiesen autorizado.

Cabe destacar que según el texto constitucional, de la exposición de motivos de la iniciativa, los ingresos municipales no quedan limitados a lo que expresamente consigna El artículo 115 constitucioal en su fracción IV, sino que las legislaturas locales podrán agregar otros renglones importantes como aprovechamientos, productos, financiamientos, cooperaciones diversas cuya terminología varía con la dinámica del propio desarrollo, y no es por ello susceptible de quedar consignado en un precepto de rango constitucional.

La determinación de los impuestos cuya recaudación beneficia al Municipio, así como de ciertos derechos, no hace limitativos los renglones de ingresos y sí permite, inicialmente, conocer con certeza las fuentes primarias propias e intocables del haber municipal, estableciendo la posibilidad de convenir con el Estado que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la recaudación de esas contribuciones. Característica importante de su autonomía es que sus presupuestos de egresos serán aprobados internamente por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

1.2 Planeación del Gasto

La planeación del gasto en los municipios se ve proyectada anualmente en el presupuesto de egresos que, para cada ejercicio fiscal es aprobado por los ayuntamientos, teniendo como objetivo principal, privilegiar el gasto social, respecto del gasto administrativo, favoreciendo con esta medida brindar servicios públicos en beneficio de los habitantes, como aquellas erogaciones orientadas directamente a los servicios de salud, educación, asistencia social, concertación, seguridad, cultura, recreación, deporte, investigación e inversión pública.

Para lograr lo anterior, se impone necesario que los municipios establezcan las directrices que regirán la formulación del presupuesto de egresos, principalmente el equilibrio presupuestal, que implica que todo el gasto debe estar respaldado por el ingreso que hace posible su realización.

De manera que, cualquier egreso que no esté proyectado en el presupuesto correspondiente, podría mermar la prestación de servicios públicos y demás erogaciones destinadas al gasto social.

En términos de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, así como en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, las Entidades Federativas y los Municipios, se encuentran obligados a prever las contingencias presupuestarias, en las cuales se incluyen las relativas a juicios, sin embargo, la principal problemática que aquí se ventila, radica en que, tratándose de amparo contra normas generales, en los cuales, se ha impugnado una ley hacendaria o tributaria municipal, al no tener participación los

ayuntamientos en el proceso legislativo, carecen de legitimación, por lo que queda al criterio de los Jueces de Distrito y peor aún al capricho de los quejosos, señalarlos como autoridad responsable para estar en posibilidad de ser llamados al juicio constitucional.

Dicho de una manera más simple, no existe ninguna garantía de que los municipios se enteren de los montos en litigio para considerarlos en sus contingencias presupuestales, mucho menos para ejercer su defensa.

1.3 Sistema Tributario Municipal

De conformidad con el numeral 31, fracción IV, de nuestra carta fundamental, es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

La disposición constitucional precisada en el párrafo que antecede, guarda íntima relación con el artículo 115 fracción IV de la misma carta suprema, que dispone que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

De lo expuesto, se puede afirmar que, que es intención del Constituyente que todos los mexicanos, contribuyan para el sostenimiento de los municipios, de una manera acorde a la capacidad de cada persona, igualitaria y de conformidad con la normatividad aprobada por el pueblo soberano, a través de sus representantes.

Así, resulta inconcuso que la Constitución aspira a que se promueva el desarrollo social, dando incluso una dimensión sustantiva al concepto de democracia, acorde a estos fines, encauzándola hacia el mejoramiento económico y social del pueblo. Asimismo, se observa que la Ley Fundamental otorga una importancia destacada a la consecución de un orden en el que el ingreso y la riqueza se distribuyan de una manera más justa, para lo cual participarán con responsabilidad social los sectores público, social y privado.

De las obligaciones que se tiene como mexicano y que han sido elevadas a rango constitucional, la de contribuir es una que tiene una trascendencia mayúscula, debido a que tiene una vinculación social, una aspiración más alta, vinculada a los fines perseguidos por la propia Constitución.

En esa tesitura, es dable identificar que de la Constitución se desprende que el sistema tributario tiene como objetivo el recaudar los ingresos que el municipio requiere para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad, haciéndolo de manera que el mismo resulte justo -equitativo y proporcional-, con el propósito de procurar el crecimiento económico y la más adecuada distribución del ingreso y la riqueza para el desarrollo óptimo de los derechos tutelados por la Carta Magna.

Relacionado con lo expuesto, cabe destacar que, entre otros aspectos inherentes a la responsabilidad social a la que hace referencia el artículo 25 constitucional⁶, tomando en cuenta que la exacción fiscal, por su

⁶ Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.

propia naturaleza, significa una reducción del patrimonio de las personas y de su libertad general de acción. En efecto, de eliminarse un impuesto, los contribuyentes dispondrían para sí mismos de mayor riqueza y de más oportunidades de autodeterminación. Sin embargo, la libertad que se gana al quedar liberado de la imposición es fugaz, pues ésta se pierde en la defensa de los derechos propios, antes garantizada por el Estado, sostenido con las propias contribuciones.

De esta manera, la propiedad tiene una función social que conlleva responsabilidades, entre las cuales puede destacarse la que corresponde al deber social de contribuir al gasto público, a fin de que se satisfagan las necesidades colectivas o los objetivos inherentes a la utilidad pública o a un interés social.

Así, dada la importancia del deber de contribuir al sostenimiento del Municipio, resulta perfectamente válido que tanto la Constitución, como

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución. Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación. El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo. Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.

la legislación secundaria -y la administración tributaria en el ámbito competencial que le corresponda- prevean los mecanismos que permitan combatir las actuaciones de los particulares que pudieran encaminarse a eludir el cumplimiento de dicha obligación, en el entendido de que la misma se encuentra indisolublemente ligada a un principio de responsabilidad social para la consecución de los fines a los que la propia Constitución aspira.

Lo anterior, considerando que es lógico que el propio sistema tributario prevea mecanismos que permitan hacer exigible a los particulares esa obligación constitucional, de cuyo cumplimiento depende la eficacia misma de las finalidades sociales encomendadas constitucionalmente al Municipio.

Capítulo Segundo

El Juicio de Amparo contra Normas Generales Municipales en Materia Tributaria

2.1 Principios de las Normas Generales en Materia Tributaria

Como se ha dicho, el sistema tributario municipal tutelado por el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene como objetivo recaudar los ingresos que el municipio requiere para satisfacer las necesidades básicas. De manera que la obligación de los mexicanos a contribuir, elevada al rango constitucional, obedece a un deber de solidaridad, teniendo como propósito fundamental el crecimiento económico y la más justa distribución de la riqueza, para el desarrollo óptimo de los derechos tutelados por la Constitución General de la República.

Sin embargo, de la misma forma que existe esta obligación de contribuir por parte de los mexicanos, para el fortalecimiento de la hacienda pública, la Constitución Federal dispone que los tributos deberán cumplir con determinadas exigencias.

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sentado como precedente sobre el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que la norma constitucional desarrolla una doble función: no sólo la de establecer obligaciones, sino también derechos. Mediante la consagración de distintos principios materiales: proporcionalidad, equidad, legalidad y destino al gasto público. Es decir, el poder impositivo del Estado, se encuentra limitado por la norma constitucional;

dichos límites se traducen en los derechos de los gobernados, para defenderse contra la posible arbitrariedad del legislador.

El diseño del sistema tributario a nivel municipal y estatal, pertenece al ámbito competencial del Poder Legislativo Local y, para configurar los tributos desde el punto de vista normativo, debe definir la política tributaria, entendida como todos aquellos postulados, directrices, criterios o lineamientos fijados por el Estado y sus Municipios, para distribuir la carga impositiva que recaerá en el sistema económico con el objetivo de financiar los gastos públicos a través de la percepción de ingresos tributarios.

De esta manera, corresponde a las legislaturas de los Estados, establecer las contribuciones en favor de los municipios, y la obligación de velar porque las mismas, cumplan con los requisitos que exige la constitución.

Los derechos constitucionales de los contribuyentes, se encuentran protegidos por la Constitución, de la que emanan los Tribunales Federal de Control Constitucional, de conformidad con su numeral 103, fracción I, en relación con el artículo 1 de la Ley de Amparo⁷.

De esta manera, aquél contribuyente que estime que una norma general en materia tributaria ha violado un derecho subjetivo o de interés legítimo, del cual es titular, en menoscabo de su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden

⁷ Artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

[...]

Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

jurídico; estará en aptitud de promover el juicio de amparo indirecto, ante los Juzgados de Distrito.

2.2 Interés Jurídico e Interés Legítimo

La definición de legitimación, ha tenido muchas variantes a través de la historia. Comencemos por entender la definición de legitimación procesal, la cual reviste un gran interés teórico y práctico, al traducirse en las posibilidades de estimación de la acción, con la admisión de la demanda de amparo, con el contenido de la sentencia, y en general, con la existencia de la relación jurídica procesal.

La legitimación procesal es la facultad de poder actuar en el proceso, como actor, como demandado o como tercero, o representando a éstos⁸.

La legitimación es un presupuesto que debe satisfacerse en el juicio de amparo. En ese sentido, resulta indispensable analizar la naturaleza de las normas reclamadas, así como sus destinatarios, a fin de determinar si realmente existe una afectación, aunque no sea directa, en la esfera de derechos de las partes. Por lo anterior, no bastaría con señalar ser titular de un derecho o tener un interés legítimo colectivo y que se alegue que los actos reclamados violan los derechos reconocidos en la Constitución General, puesto que también debe acreditarse una afectación a la esfera jurídica de manera directa o en virtud de la especial situación que se tenga frente al orden jurídico.

La legitimación procesal hace referencia a una determinada relación del sujeto con la situación jurídica sustancial que se deduce en juicio.

⁸ PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, México, Porrúa, 1960, p.467

Esta relación se concreta normalmente en la afirmación de la titularidad de la situación jurídica sustancial cuya tutela se pretende en el proceso.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación⁹, ha identificado como elementos constitutivos del interés jurídico, los siguientes:

- a) La existencia de un acto que lesione los intereses jurídicos de una persona física o moral, ya sea en su persona o en su patrimonio, y que de manera concomitante esto, provoque la génesis de la acción constitucional.
- b) La tutela del derecho sólo comprende a bienes jurídicos reales y objetivos, las afectaciones deben igualmente ser susceptibles de apreciarse en forma objetiva para que puedan constituir un perjuicio. Dicho de otra forma, no existe agravio cuando los actos reclamados no afecten real y efectivamente sus bienes jurídicamente amparados, por lo que deben acreditarse en forma fehaciente y no inferirse con base en presunciones.

Asimismo, el Máximo Tribunal del País¹⁰, ha sustentado que se entiende por legitimación activa, la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición de que se inicie la tramitación del juicio o de una instancia. A esta legitimación se le conoce con el nombre de ad procesum y se produce cuando el derecho que se cuestionará en el juicio es ejercitado en el proceso por quien tiene aptitud para hacerlo valer, a diferencia de la legitimación ad causam que implica tener la titularidad de ese derecho cuestionado en el juicio. La legitimación en el proceso se produce cuando la acción es ejercitada en el juicio por aquel que tiene

⁹ Tesis: 1a./J. 168/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, enero de 2008, p. 225.

¹⁰ Tesis: 2ª./J.75/97, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. VII, enero de 1998, p. 351.

aptitud para hacer valer el derecho que se cuestionará, bien porque se ostente como titular de ese derecho o bien porque cuente con la representación legal de dicho titular. La legitimación ad procesum es requisito para la procedencia del juicio, mientras que la ad causam, lo es para que se pronuncie sentencia favorable; es decir, que se tenga la titularidad de un derecho controvertido a fin de que exista una verdadera relación procesal entre los interesados.

En la doctrina, se han distinguido dos tipos de legitimación: la ordinaria y la legitimación extraordinaria¹¹:

La legitimación ordinaria corresponde al titular de la situación jurídica sustancial que se deduce en juicio. Sólo él puede pedir y obtener la tutela jurídica demandada (legitimación activa), frente a otro sujeto al que se afirma titular del deber u obligación correlativos (legitimación pasiva). Dicho en otras palabras, la legitimación activa se traduce en una cualidad de un sujeto jurídico consistente en hallarse dentro de una situación determinada, en la posición que fundamenta, según el Derecho, el reconocimiento a su favor, de una de una pretensión que ejercita¹², mientras la legitimación pasiva es entendida como la exigencia respecto de éste sujeto jurídico, del contenido de una pretensión.¹³

En cambio, la legitimación extraordinaria, en algunas situaciones, el ordenamiento legitima a un sujeto para deducir en juicio, en nombre propio, un derecho ajeno del que no es titular. “En que el acto jurídico es eficaz sobre una esfera jurídica ajena, que no respeta y que se ejecuta en nombre propio, basado en una apariencia de titularidad...”¹⁴

¹¹ JIMÉNEZ Sanchez, Wencelao, *Legitimación Ordinaria y Legitimación Extraordinaria*
PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, México, 1994, p. 8.

¹² DE LA OLIVA, Andrés y FERNÁNDEZ, Miguel Ángel. *Derecho Procesal Civil I*, Madrid 1992, pp. 439-42.

¹³ Ídem.

¹⁴ JIMÉNEZ Sánchez, Wenceslao, *Legitimación Ordinaria y Legitimación Extraordinaria* p. 9.

Se debe aclarar que, tanto en los supuestos de legitimación ordinaria como extraordinaria, las afirmaciones iniciales realizadas por el actor en la demanda bastan para que el actor (demandante) y demandado sostengan el pleito como partes legítimas, pues lo que se tiene en cuenta en la legitimación no es la relación jurídica en cuanto existente sino en cuanto deducida o afirmada en la demanda.

Para MONTERO Aroca, Juan “los derechos subjetivos privados no se pueden hacer valer sino por sus titulares activos y contra los titulares de las obligaciones correlativas, y por eso la legitimación no es un presupuesto del proceso, sino un presupuesto de la estimación o desestimación de la demanda [...] si falta un presupuesto procesal, como es la capacidad, no se dicta sentencia sobre el fondo, sino meramente procesal o de absolución en la instancia; si falta legitimación sí se dicta sentencia sobre el fondo, denegándose en ella, la tutela pedida.”¹⁵

Lo que se trata de averiguar en el proceso es si el derecho afirmado existe efectivamente y si, en caso de existir, pertenece al demandante frente al demandado, ya que la legitimación es un tema de fondo que sólo la sentencia puede resolver. De manera que, si la sentencia declara que el derecho no existe o que no corresponde al actor frente al demandado, no quiere decir ello que el proceso se haya desarrollado entre partes no legitimadas, lo que falta -y faltaba- es la titularidad material y eso es lo que se declara, pero la sentencia es plenamente válida y eficaz entre partes.

Tratándose de amparo contra leyes, sólo pueden tener el carácter de autoridades responsables aquellas que participaron en el proceso

¹⁵ MONTERO Aroca, Juan, “*La Legitimación en el Proceso Civil (Intento de aclarar un concepto que resulta más confuso cuanto más se escribe sobre él)*”, México 1994, p. 32-33.

legislativo de la norma reclamada. Como excepción a esta regla, se consideran como tales, las que actúan en el juicio de amparo contra leyes, dotadas de imperio, por vicios propios del acto de aplicación que les son atribuidos¹⁶.

En el juicio de amparo contra leyes tributarias, de acuerdo con la jurisprudencia, aun y cuando las autoridades fiscales municipales, tengan a su cargo la recaudación de las contribuciones reclamadas, su participación sólo radica en la eventual recepción del importe del impuesto erogado por la agraviada a modo de autoliquidación, el cual, no constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo¹⁷.

En razón de lo expuesto, de acuerdo a la definición que el Congreso de la Unión ha otorgado a las autoridades responsables en el juicio de amparo indirecto contra normas de carácter general, en la Ley de Amparo, así como el resultado de la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha otorgado a los preceptos legales, sobre este tema, es que no es obligación de los promoventes del amparo ni de los jueces federales, en los relatados supuestos, señalar como autoridad responsable y llamar a juicio a las autoridades municipales recaudadoras de las contribuciones que motiven el amparo.

Por la misma causa, es que las autoridades exactoras, carecen de legitimación para promover recursos de revisión en contra de las sentencias de amparo en las que se impugnen leyes, aun cuando el acto de aplicación se trate del pago de contribuciones municipales. Por regla general, las autoridades responsables señaladas como ejecutoras carecen de legitimación para interponer el recurso de revisión contra la

¹⁶ Tesis: XXI.1o.P.A. J/8, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 51, t. III, Febrero de 2018, p. 1217.

¹⁷ Tesis 2ª./J. 153/2007, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVI, agosto de 2007, p. 367.

sentencia que concedió el amparo y protección de la Justicia Federal respecto de una norma de carácter general y, en consecuencia, contra su acto de aplicación. Pero cuando las autoridades responsables ejecutoras controviertan la sentencia por considerar que les genera una afectación directa dados los efectos del fallo protector y no cuestionen los motivos y fundamentos por los que se declaró la inconstitucionalidad de dicha ley, la regla es inaplicable, es decir, la citada excepción únicamente opera en los amparos contra leyes en los que se haya concedido el amparo respecto de éstas, por estimarse inconstitucional el acto de aplicación, con motivo de la inconstitucionalidad de la norma general impugnada; de ahí que el supuesto de legitimación de las autoridades ejecutoras para interponer el citado recurso en los casos en los que, aun concediéndose el amparo, exista una declaración de sobreseimiento por inexistencia de los actos de aplicación a ellas reclamados, es inaplicable, pues no obstante que se haya concedido la protección constitucional al quejoso, esa concesión no puede incluir a aquellas respecto de las cuales se decretó el sobreseimiento, en tanto que, en relación con esas autoridades el efecto de éste es que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes de la presentación de la demanda de amparo. Lo anterior no obsta para que, en términos del artículo 197 de la Ley de Amparo, en un probable futuro en el que el quejoso que obtuvo la concesión del amparo respecto de la ley reclamada realice trámites en los cuales se aplique ésta por la autoridad encargada de operarla (y por la cual se sobreseyó), esté obligada con motivo del cumplimiento de dicha sentencia a acatarla en sus términos¹⁸. Sin embargo ¿Qué sucede cuando la eventual concesión del amparo, causan un agravio personal y directo a un derecho subjetivo de esa institución, como aquellos que afecten su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentre en un plano de igualdad con

¹⁸ Tesis PC.VIII. J/5 L (10a.), del Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 40, t.III, Marzo de 2017, p. 1889.

los particulares? ¿Debe reconocerse la legitimación aun cuando no les sea reconocido el carácter de autoridad responsable? ¿La legitimación procesal debe ir de la mano con el carácter de autoridad responsable?

Aquella persona física o moral que intente oficiosamente introducirse a la relación procesal sin tener previamente reconocida por el juzgador la calidad de parte, formal o accidentalmente, carece de legitimación y, por ende, la autoridad que conozca del juicio deberá desestimar las promociones, recursos o incidentes que promueva, pero, si la legitimación puede producirse cuando en el juicio de amparo se constata la afectación a los intereses de los municipios, con la reducción de su patrimonio, cuya representación corre a cargo de los ayuntamientos, ¿Es justo desestimar la procedencia del medio de defensa que promueve el municipio, como salvaguarda de los derechos ciudadanos, frente a los cuales es sujeto obligado y que sólo puede solventar a través del gasto público constituido con la recaudación?

Es importante magnificar que el principio de la legitimación para impugnar un acto de autoridad dimana del sentido de éste, en la medida que pueda acreditarse un perjuicio, como un daño en su patrimonio, resultando éste, un requisito de procedencia que la resolución controvertida cause perjuicio o agravio al recurrente, esto constituye un presupuesto procesal para todo medio de impugnación. En esa tesitura, la legitimación para interponer el aludido recurso de revisión no sólo implica que el promovente sea autoridad, sino también, que la sentencia impugnada le agravie, con lo que se justifica su interés en que sea modificada o revocada.

2.3 Legitimación de las Personas Morales Oficiales

El juicio de amparo se ha constituido a lo largo de la historia, como el medio de defensa más eficaz, frente a los actos del poder público.

Este medio de control constitucional, se ha venido desarrollando de manera paulatina, ampliando de manera significativa su protección y alcance, con la evolución de los conceptos de interés legítimo e interés jurídico, autoridad responsable, la descripción de reglas de procedencia, principios y efectos de las sentencias de amparo.

El juicio de amparo fue concebido como un medio de defensa constitucional para proteger a los particulares contra la acción del Estado Mexicano, que sea perjudicial a las garantías individuales y ahora sus derechos humanos, las cuales constituyen auténticas restricciones al poder público encaminadas a salvaguardar los valores fundamentales de la dignidad humana, lo que nos lleva naturalmente a deducir, que las personas morales oficiales u órganos del Estado, por regla general, no están legitimados para instar el juicio de amparo, al no ser titulares de dichas garantías y derechos humanos. En consecuencia, no son susceptibles de ser afectados por actos del poder público.

No obstante, la evolución y desarrollo del juicio de amparo que se aborda en el presente capítulo, a través de las reformas substanciales a la Ley de Amparo, permiten reconocer que existen actos de autoridad que pueden transgredir intereses o derechos de otras autoridades, los cuales requieren ser tutelados por la justicia federal.

Este reconocimiento radica, en la actualización de supuestos que coloquen a las personas morales oficiales, en un plano de igualdad con los particulares. Es decir, la Ley de Amparo reconoce la legitimación de

los órganos del estado para acudir al amparo, cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- a) La existencia de una afectación patrimonial; y,
- b) Que dicha afectación se actualice dentro de una relación en la que la autoridad se encuentre en un plano de igualdad con los particulares.

La actualización del segundo de los requisitos, ha sido objeto de análisis por parte de los órganos del poder judicial, quienes han sentado precedentes para conocer los conceptos y definiciones que puedan servir para identificar sus alcances, esto es, cómo identificar las circunstancias en que los órganos del Estado pasan de actuar como autoridades dotadas de imperio, para pasar a tener una condición de supra-subordinación de una autoridad frente a otra, en atención a la imposición unilateral de un acto, que lo coloca en un plano de igualdad a los particulares, y motivo por el cual, de acuerdo a la naturaleza vertical del juicio de amparo y a su objeto protector de derechos humanos, lo legitima para acudir a dicho medio de defensa de control constitucional.

La doble personalidad del Estado, y el reconocimiento del derecho que lo legitima para acudir al juicio de amparo de conformidad con el artículo 7 de la Ley de Amparo¹⁹, ha sido concebido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un derecho que permite a ciertas autoridades defenderse de otras autoridades, de ahí que se trate de un mecanismo de control excepcional, que limita su acceso para garantizar la defensa de una autoridad, respecto de los actos de otra frente a la cual no tiene

¹⁹ Artículo 7o. La Federación, los Estados, el Distrito Federal, los municipios o cualquier persona moral pública podrán solicitar amparo por conducto de los servidores públicos o representantes que señalen las disposiciones aplicables, cuando la norma general, un acto u omisión los afecten en su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares. Las personas morales oficiales estarán exentas de prestar las garantías que en esta Ley se exige a las partes.

posibilidad de defensa, por lo que requiere de un órgano jurisdiccional que intervenga para solucionar la controversia.

Las pautas para distinguir la presencia de esta circunstancia de legitimación, han sido fijadas por nuestro máximo tribunal del país al resolver la contradicción de tesis de tesis 289/2017²⁰, en donde determinó que, la legitimación para acudir al amparo de las personas morales oficiales, prevista en el artículo 7 de la Ley de Amparo, ha sido objeto de análisis en distintos precedentes, no sólo conforme a lo dispuesto en la ley vigente, sino también en lo dispuesto en el artículo 9o. de la Ley de Amparo abrogada. En dichos precedentes, se ha afirmado que las personas morales oficiales pueden acudir al juicio de amparo de manera excepcional, acreditando los distintos requisitos que la norma exige, como la existencia de una afectación patrimonial dentro de relaciones jurídicas en las que la autoridad, se encuentre subordinada a la autoridad que emite el acto que se reclama.

Así, el máximo tribunal del país concluyó lo siguiente:

“... para determinar la legitimación en el amparo, es intrascendente si la persona moral oficial actúa dentro de un procedimiento jurisdiccional (como podría ser un juicio contencioso administrativo), sino que es preciso atender y analizar la relación subyacente a dicho procedimiento. Es decir, que la igualdad procesal que puede advertirse en un procedimiento jurisdiccional, no implica que se actúe en un plano de coordinación con los particulares, sino que la igualdad que se requiere para que una autoridad pueda promover juicio se trata de una igualdad en la que no haya relación de supra-subordinación.”

²⁰ Entre Las Sustentadas Por El Tercer Tribunal Colegiado De Circuito Del Centro Auxiliar De La Décima Región, Con Residencia En Saltillo, Coahuila, En Apoyo Del Tribunal Colegiado Del Décimo Séptimo Circuito Y El Cuarto Tribunal Colegiado De Circuito Del Centro Auxiliar De La Décima Región, Con Residencia En Saltillo, Coahuila, En Apoyo Del Tribunal Colegiado En Materias Administrativa Y Civil Del Octavo Circuito. 31 De enero De 2018.

"Esto es, lo que delimita, la procedencia del juicio de amparo, no es la participación que se tenga dentro de un procedimiento, sino la pretensión que se relaciona con el mismo; y dicha pretensión, necesariamente, debe ser la tutela de derechos fundamentales y no la defensa de un acto emitido dentro de las funciones públicas encomendadas, como lo es la legalidad del oficio impugnado por el particular ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro."

La Jurisprudencia que resultó de la contradicción de tesis 289/2017, se identifica con el número de registro 2017263; tesis 1ª./J. 16/2018 (10ª.)²¹ de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la Décima Época; cuyo rubro y texto disponen lo siguiente:

“PERSONA MORAL OFICIAL. CUANDO ES PARTE DE UN PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO, SIEMPRE Y CUANDO DE LA RELACIÓN SUBYACENTE NO SE ADVIERTA QUE ACUDE A DEFENDER UN ACTO EMITIDO DENTRO DE LAS FUNCIONES PÚBLICAS QUE TIENE ENCOMENDADAS.

“El artículo 7o. de la Ley de Amparo establece una hipótesis de legitimación para que las personas morales oficiales puedan solicitar amparo para impugnar afectaciones que puede ocasionarles otra autoridad mediante un acto, una norma o una omisión. Se trata de un presupuesto procesal que exige a una autoridad que acredite una afectación patrimonial dentro de una relación en la que se encuentra en un plano de igualdad; esta limitante se justifica en atención a que la

²¹ Esta tesis es localizable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, Junio de 2018, Tomo II, página 875.

Federación, los Estados, el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), los Municipios o cualquier persona moral pública no pueden considerarse titulares de derechos humanos; sin embargo, la Ley de Amparo reconoce que existen casos en los que se requiere la intervención de la Justicia Federal, a través del juicio de amparo, para evitar la imposición arbitraria de actos por ciertas autoridades que transgredan derechos de otras autoridades, para lo cual exige dos elementos: i) la existencia de una afectación patrimonial y ii) que dicha afectación se actualice en una relación en la que la autoridad se encuentre en un plano de igualdad con los particulares. En este sentido, de la interpretación de ambos supuestos se concluye que una persona moral oficial puede promover el juicio de amparo cuando exista una afectación patrimonial, es decir, una vulneración a alguna de las facultades, competencias o derechos que se comprenden dentro de su patrimonio, lo cual puede traducirse en términos monetarios y, además, dicha afectación debe darse en una situación jurídica en la que se encuentre en un plano de igualdad con los particulares, esto es, de manera subordinada frente a otra autoridad que con imperio le impone un acto de forma unilateral. En esas condiciones, una autoridad que forma parte de un procedimiento jurisdiccional actúa de manera subordinada, y los actos que se emitan en éste incidirán en sus intereses para ejercer su adecuada defensa, así acudirá al juicio de amparo para obtener una defensa de las posibles afectaciones que se cometan en el procedimiento, con la finalidad de obtener un resultado que beneficie a sus intereses; por tanto, tiene legitimación para promover el juicio, siempre y cuando de la relación subyacente no se advierta que acude a defender un acto emitido dentro de las funciones públicas que tiene encomendadas.”

En ese contexto, en un caso hipotético, en que un municipio a través de la dependencia encargada de las finanzas públicas, figurara como

autoridad demandada en un juicio de nulidad administrativa ante el Juzgado Administrativo del Estado, en el cual, el actor es un contribuyente a quien le fue determinado un crédito fiscal a favor del citado municipio, crédito respecto del cual, el Juez Administrativo declaró la nulidad lisa y llana, y el Tribunal Administrativo confirmó el sentido del fallo en la segunda instancia, ¿se le reconocería al municipio legitimación para acudir al juicio de amparo directo en contra de la decisión del órgano revisor, bajo la premisa de que la nulidad lisa y llana de un crédito fiscal en su favor, representa un menoscabo en su patrimonio, y además, actúa en un plano de igualdad con los particulares, encontrándose subordinado a una decisión unilateral de un órgano jurisdiccional dotado de imperio, que lesiona sus intereses jurídicos?

Del criterio transcrito en el párrafo mediato anterior, se puede advertir que, tratándose de los ingresos captados por los municipios a través de su sistema tributario, si la determinación, requerimiento y recaudación, indudablemente obedece a la potestad impositiva del municipio, constituiría esto una excepción al requisito de legitimación exigido por la ley, pues una autoridad que forma parte de un procedimiento jurisdiccional y que actúa en forma subordinada, tiene legitimación para promover el juicio de amparo, siempre que de la relación subyacente no se advierta que acude a defender un acto administrativo dentro de las funciones públicas que tiene encomendadas.

Por otra parte, la situación de los municipios o las dependencias encargadas de las finanzas públicas municipales, tratándose de amparo indirecto contra leyes, tampoco es suficiente el hecho de que un fallo definitivo resultado de dicho juicio constitucional, se traduzca en un menoscabo a su patrimonio, pues en estos casos la legitimación va ligada a su condición de autoridad responsable. Y como se ha expuesto

en líneas anteriores, en términos del artículo 87 de la Ley de Amparo, esta calidad, sólo se les reconoce a los titulares de los órganos del Estado a los que se encomiende la emisión o promulgación de la ley de que se trate.

Ahora, retomando lo expuesto con anterioridad, como se conoce, la doctrina jurídica ha distinguido entre legitimación en proceso y legitimación en causa; así la calidad del titular del derecho subjetivo, a diferencia de la capacidad procesal, es una condición para la admisión de la pretensión en la sentencia, siendo la calidad de parte en el proceso, independientemente de la calidad de parte en la relación sustancial.

En materia penal, ha sido criterio reiterativo por parte de los Tribunales Colegiados, que, en aquellos casos, en que el Juicio de amparo se constata la afectación de intereses de la Nación cuya representación corresponde al Ministerio Público Federal; es decir, cuando se presenta un supuesto de afectación a bienes patrimoniales de la administración pública federal, se estima ésta una excepción al criterio general anterior, en la cual, puede reconocérsele a dicha institución pública, legitimación en causa, para intervenir en la defensa jurídica de ese patrimonio.

Lo expuesto quedó sustentado en la tesis del Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, perteneciente a la Séptima Época, con registro 251196²², cuyo rubro y texto disponen lo siguiente:

ISSSTE, LEGITIMACION EN CAUSA DEL MINISTERIO PUBLICO PARA INTERPONER REVISION EN AMPARO TRATANDOSE DE DELITOS EN PERJUICIO DEL PATRIMONIO DEL. Ha sido criterio reiteradamente sustentado por este tribunal el que establece que, aun cuando es verdad que el Ministerio Público Federal está legitimado

²² Esta tesis es localizable en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 139-144. Sexta Parte, página 88.

procesalmente para interponer el recurso de revisión, no es menos cierto que carece en general de legitimación en causa, por no ser titular de un derecho subjetivo, para pretender mediante este recurso una sentencia que decida sobre el fondo de la controversia constitucional, en relación con agravios cuya expresión compete a otra de las partes en el juicio de amparo, pues la doctrina jurídica distingue entre la legitimatio ad processum y la legitimatio ad causam, señalando que no debe confundirse la capacidad procesal, con la calidad de titular del derecho subjetivo, que es una condición para la admisión de la pretensión en la sentencia, siendo la calidad de parte en el proceso, independiente de la calidad de parte en la relación sustancial. Sin embargo, el propio tribunal ha considerado la excepción al anterior criterio general que se produce cuando en el juicio de amparo se constata la afectación de intereses de la nación cuya representación corresponde al Ministerio Público Federal, como puede acontecer cuando con el delito se ataca el patrimonio del Estado o la integridad de las instituciones públicas. Opera dicha excepción, si con el delito imputado a los indiciados se afectan bienes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, constitutivos de un patrimonio público, pues de acuerdo con los artículos 20, 21 y 118 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el patrimonio del instituto está formado, entre otros bienes, con las aportaciones de los trabajadores y pensionistas, así como con las aportaciones de las entidades y organismos públicos. La circunstancia de que ese patrimonio es de carácter público se pone de relieve al considerar que cuando los recursos del instituto no bastaren para cumplir con las obligaciones a su cargo, el déficit será cubierto por las entidades y organismos públicos en la proporción que a cada uno corresponda, según las aportaciones a su cargo; asimismo, los bienes pertenecientes al instituto gozan de las franquicias, prerrogativas y privilegios concedidos a los fondos y bienes de la Federación; finalmente, las cuentas del instituto quedan sujetas a

la revisión, glosa y aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De lo anterior se desprende que, aun cuando el patrimonio del instituto no se confunde con la masa general de fondos públicos, dado su origen y destino sí tiene este carácter y en su conservación e integridad está interesado el Estado, tanto más cuanto que corresponde a un organismo descentralizado público, encargado de realizar atribuciones propias del Estado y vinculado a éste en su régimen administrativo. Consecuentemente, si los fondos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, constituyen bienes patrimoniales de la administración pública, es evidente que las disposiciones delictuosas de esos bienes redundan en una afectación de los intereses del Estado, afectación que indudablemente legitima en causa al Ministerio Público Federal, como representante del mismo, para intervenir en la defensa jurídica de ese patrimonio.

De lo anterior se deduce que el razonamiento sustentado por el referido Tribunal Federal, justifica el hecho que el Ministerio Público Federal, sea parte en el Juicio de Amparo, de conformidad con lo previsto por el artículo 5 fracción IV de la Ley de Amparo²³ al representar los intereses de la nación.

²³ Artículo 5 de la Ley de Amparo. Son partes en el juicio de amparo [...] IV El Ministerio Público Federal en todos los juicios, donde podrá interponer los recursos que señala esta Ley, y los existentes en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia.

Sin embargo, en amparos indirectos en materias civil y mercantil, y con exclusión de la materia familiar, donde sólo se afecten intereses particulares, el Ministerio Público Federal podrá interponer los recursos que esta Ley señala, sólo cuando los quejosos hubieren impugnado la constitucionalidad de normas generales y este aspecto se aborde en la sentencia.

2.4 Autoridad Responsable

Con fundamento en el artículo 5 fracción II²⁴ de la ley reglamentaria que regula el juicio de amparo, son reconocidas como autoridades responsables, aquellas que bajo ese carácter, independientemente de su naturaleza formal, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto que crea, modifique o extinga situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omita el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

Finalmente, la fracción del citado dispositivo legal, reconoce la calidad de autoridad responsable, de aquellos particulares que realicen actos equivalentes a los de una autoridad, regulados por una norma general y que los mismos, afecten derechos en los términos precisados en el párrafo que antecede.

Como puede advertirse, la concepción que se ha dado al acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo ha evolucionado paulatinamente, partiendo de un concepto estricto que se ha venido ampliando para considerar actualmente como tal, aquellos que provengan de particulares asimilados a los de autoridad, lo que atiende al constante cambio social que ha influido en el orden jurídico nacional de nuestro país.

Al respecto es destacable, que en la discusión²⁵ efectuada como parte del proceso legislativo de creación de la Ley de Amparo vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil

²⁴ Artículo 5 de la Ley de Amparo. Son partes en el juicio de amparo. [...] II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omita el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas. Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

²⁵ Discusión del dictamen con proyecto de decreto que expide la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Discusión. Cámara de diputados 12 de febrero de 2013].

trece, por parte de la Cámara de Senadores, se hizo referencia a la ampliación de las autoridades responsables para efectos del juicio constitucional, con la necesidad de incorporar nuevos conceptos, de acuerdo a los pensamientos más novedosos en materia de derecho administrativo, respecto a lo que debe entenderse por autoridad.

Del análisis de la evolución legislativa del concepto de autoridad, se colige que la intención ha consistido en otorgar una mayor cobertura en la protección de las garantías individuales y derechos humanos, a todos sus destinatarios, aun tratándose de actos de particulares que actúan dotados de imperio lesionando los intereses de otros particulares. Por ejemplo, sin un particular presta el servicio público de educación básica, y dicta u ordena la no inscripción de un niño en la institución que dirige, ese acto incide en el derecho de acceso a la educación de los menores de edad, y con ello desincorpora de la esfera jurídica del directo agraviado el derecho fundamental a la educación básica, tutelado por el artículo 3o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo tanto, el prestador del servicio público puede tener el carácter de autoridad responsable en el juicio de amparo.

Ahora bien, con respecto al juicio de amparo indirecto, el artículo 107, fracción I. de la Ley de Amparo, dispone su procedencia en contra de normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación causen perjuicio al quejoso.

En concatenación con lo anterior, el numeral 108 de la ley reglamentaria en cita, impone los requisitos que el quejoso debe satisfacer en su demanda de amparo indirecto, precisándose en la fracción tercera, la obligación de citar las autoridades responsables. Al respecto, cuando se impugnan normas generales, dicho dispositivo reconoce como autoridades responsables a los titulares de los órganos de Estado a los

que la ley encomiende su promulgación; y, en caso de que se atribuyan vicios propios en el acto del refrendo de la norma de que se trate, a las autoridades que intervinieron en él.

De manera que, cuando el gobernado acude al amparo, a partir del acto de aplicación que se hace consistir en el comprobante de ingresos, expedido por una autoridad recaudadora municipal, por concepto de pago de un impuesto, cuyo fundamento se encuentra en una ley tributaria que el impetrante de garantías estima inconstitucional, el acto de aplicación, únicamente sirve de base para acreditar la autoaplicación de la ley; pues, la existencia de un acto de autoridad no puede hacerse derivar de la actitud del particular frente al mandato legal, sino de la conducta observada por la propia autoridad; por lo tanto, si el comprobante de pago, no es considerado un acto de autoridad, la autoridad recaudadora, responsable de su emisión, tampoco puede ser considerada como tal, en términos a lo dispuesto por la Ley de Amparo. Mientras, que, si el acto reclamado lo constituye la propia ley que prevé la contribución de que se trata, las autoridades responsables entonces, lo son, aquellas a que las leyes encomienden su emisión y promulgación.

2.5 Recurso de revisión

El denominado recurso, proviene del latín *recursus*, que significa camino de vuelta, de regreso o retorno.

El recurso es el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un Juez o tribunal de mayor jerarquía, con objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o confirmada.

El recurso de revisión es un medio extraordinario de defensa, cuyo objeto es el control de la legalidad de las resoluciones emitidas por el Jueces de Distrito, instituido en favor de las partes en el juicio de amparo, que obtuvieron un fallo adverso, susceptible de revocar o modificar la sentencia impugnada y, por ende, al conocer de dicho recurso los Tribunales Colegiados de Circuito lo hacen en funciones de órganos revisores de legalidad y no de control constitucional.

El referido medio de defensa, está condicionado, entre otros prepuestos procesales, a la existencia de un agravio concreto que la resolución cuestionada ocasione a la parte inconforme; de no demostrarse dicho perjuicio, no podrá interponerse válidamente.

Con dicho mecanismo de impugnación, podrá determinarse cuál es el grado de afectación que le ocasiona al promovente, ya que a partir del examen realizado por el Tribunal Colegiado de Circuito, éste podrá decidir si efectivamente existen o no cuestiones de improcedencia implicadas en el asunto, o bien, aspectos de fondo que podrían haber ocasionado que indebidamente se hubiese otorgado el amparo, sin perjuicio, desde luego, de que se declare la inoperancia de todo aquello que no cause perjuicio a la contraparte.

En el caso de las autoridades responsables, la legitimación para interponer el recurso de revisión, está condicionada, a que, en primer término, se reconozca precisamente la calidad de autoridad responsable.

La legitimación de las autoridades responsables, para interponer el recurso de revisión va ligada con el hecho de que la afectación sufrida, vaya dirigida al acto reclamado de cada una de ellas, es decir, cuando se trata de amparo contra leyes, únicamente pueden promover el

recurso de revisión, los titulares de los órganos del Estado a los que se encomiende su emisión o promulgación. Así lo establece el artículo 87 de la Ley de Amparo.

En esa tesitura, cuando un particular, acude a solicitar el amparo a partir de un acto de aplicación consistente en un recibo de ingresos, expedido por una autoridad municipal con motivo del entero de una contribución, cuyo fundamento se encuentra en una ley, que el peticionario de garantías estima inconstitucional, el comprobante de ingresos emitido, no puede estimarse un acto de autoridad, en la medida que no crea, extingue o modifica situaciones concretas de hecho, sino que el acto reclamado consiste en la propia ley que impone al gobernado la obligación de pagar la contribución. En tal contexto, no existe sustento legal para los órganos del poder judicial para reconocer la calidad de autoridad responsable en dichos supuestos, a las autoridades municipales, en consecuencia, carecen por regla general, de legitimación para impugnar sentencias de amparo, aún y cuando se traduzcan en una afectación a su patrimonio.

Capítulo Tercero

Precedentes de Amparo contra Normas Generales en Materia Tributaria, Ámbito Municipal

3.1 La jurisprudencia

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española²⁶, la palabra jurisprudencia proviene del latín *iuris prudentia* y significa ciencia del derecho; conjunto de las sentencias de los tribunales, y doctrina que contienen; y, criterio sobre un problema jurídico establecido en la pluralidad de sentencias concordes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido diversos conceptos de jurisprudencia, destacamos el sostenido por la Segunda Sala, que definió que, “Interpretar la ley es desentrañar su sentido y por ello la jurisprudencia es una forma de interpretación judicial, la de mayor importancia, que tiene fuerza obligatoria según lo determinan los artículos 193 y 193 bis de la Ley de Amparo reformada en vigor²⁷, según se trate de jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno o a través de sus Salas. En síntesis: la jurisprudencia es la obligatoria interpretación y determinación del sentido de la ley, debiendo acatarse, la que se encuentra vigente en el momento de aplicar aquella a los casos concretos, resulta absurdo pretender que en el período de validez de una cierta jurisprudencia se juzguen algunos casos con interpretaciones ya superados y modificados por ella que es la única aplicable”...²⁸

²⁶ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la lengua Española, Tomo II, 21 Ed. Madrid, Espasa, Calpe, 1992, p.1215.

²⁷ Se trata de la Ley de Amparo cuya versión primigenia fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936 y abrogada el 02 de abril de 2013, y encontramos su contenido en los artículos 215 al 221 de la Ley de Amparo vigente.

²⁸ Tesis 260866, Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, v. XLIX, Segunda Parte, julio de 1961, p. 58

Por su parte, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁹ sostuvo que si una jurisprudencia fija la interpretación que debe darse a determinado dispositivo jurídico, después de contrastarse con nuestra carta magna, análisis de la competencia constitucional de la Suprema Corte, nace en forma indirecta, la obligación de las autoridades no consideradas en la Ley de Amparo (hoy numerales de 215 al 221), aun en los casos en que no se trate de aplicación de leyes federales, de interpretación de la Constitución o tratados internacionales, de acatar la jurisprudencia de dicho órgano supremo.

La jurisprudencia es la interpretación de la ley, de observancia obligatoria, que emana de las ejecutorias que pronuncia la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno o en Salas, y por los Tribunales Colegiados de Circuito.

Doctrinariamente la jurisprudencia puede ser confirmatoria de la ley, supletoria e interpretativa. Mediante la primera, las sentencias ratifican lo preceptuado por la ley; la supletoria colma los vacíos de la ley, creando una norma que la complementa; mientras que la interpretativa explica el sentido del precepto legal y pone de manifiesto el pensamiento del legislador. La jurisprudencia interpretativa previene la interpretación de la ley, la jurisprudencia será válida mientras esté vigente la norma que interpreta.

3.2. Criterios la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Plenos de Circuito sobre Legitimación de las Autoridades Municipales Ejecutoras

²⁹ Tesis 271888, Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Volumen XXV, Cuarta Parte, julio de 1959, p. 182.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sentó un criterio sobre legitimación para interponer el recurso de revisión.

Al respecto señaló, que, tratándose de la defensa constitucional de la ley, a través del recurso de revisión, únicamente se encuentran dotadas de legitimación para interponerlo, las siguientes autoridades:

- a) Los Poderes Legislativos (Congreso de la Unión, Asamblea Legislativa del Distrito Federal o Legislaturas de los Estados).
- b) La autoridad promulgadora (presidente de la República o gobernadores de las entidades federativas);
- c) Las entidades que conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo puedan representar al promulgador; destacando que el presidente de la República sólo puede ser representado por el Procurador General de la República, los secretarios de Estado o los jefes de departamento administrativo a quienes corresponda el asunto, según la distribución de competencias establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por su parte, el Pleno de la Suprema Corte de justicia de la Nación, emitió jurisprudencia de rubro: **“REVISION. LAS AUTORIDADES EJECUTORAS CARECEN DE LEGITIMIDAD PARA INTERPONERLA, EN RELACION AL PROBLEMA DE CONSTITUCIONALIDAD”**³⁰, en la que dispuso que, tratándose de amparo contra leyes, y que habiéndose concedido el amparo por el Juez de Distrito, por considerarla

³⁰ Tesis 232526, del Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 145-150, Primera Parte, marzo de 1981, p. 161.

inconstitucional, las autoridades ejecutoras carecen de legitimidad para interponer el recurso de revisión.

La razón radicó, esencialmente, que en tratándose de amparo contra leyes, las autoridades ejecutoras carecen de legitimación para interponer revisión, porque la sentencia no se ocupó de analizar la legalidad de sus actos, sino la inconstitucionalidad de la ley.

Con lo anterior, parecía no haber duda, no existe oportunidad para las autoridades municipales exactoras, de defender sus intereses en el juicio de amparo, aún en el caso en que la concesión del amparo se traduzca en una trasgresión a su patrimonio.

Más tarde, en febrero de 2014, parecía mejorar el panorama, cuando se sentó Jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia³¹, por contradicción de criterios, en la que se dispuso que, al caso en que, habiéndose otorgado el amparo contra la ley reclamada y su acto de aplicación, la autoridad responsable ejecutora no controvierta los motivos y fundamentos por los que se declaró la inconstitucionalidad de dicha ley, sino el efecto dado al fallo protector que le ocasiona un perjuicio, lo cual la legitima para acudir a la revisión.

Con lo que se estima en esencia, que, en el amparo contra leyes, la autoridad ejecutora tiene legitimación para interponer el recurso de revisión, cuando controvierta el exceso en el efecto dado al fallo protector, que, al vincularla a la devolución de cantidades le ocasiona un perjuicio económico y jurídico.

³¹ Tesis: 2a./J.II/2014, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 3, t. II, febrero de 2014, p. 1243.

La citada segunda sala, citó en el cuerpo del fallo, diversas jurisprudencias emanadas de la misma, entre las que se destaca la tesis de la Primera Sala precisada en párrafos anteriores y la tesis de rubro siguiente:

"REVISIÓN. AUTORIDADES EJECUTORAS. CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLA EN AMPARO CONTRA LEYES, AUN CUANDO SÓLO INVOQUEN UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA."³²

"REVISIÓN INTERPUESTA POR LAS AUTORIDADES EJECUTORAS. FALTA DE LEGITIMACIÓN PARA DEFENDER LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY IMPUGNADA."³³

"REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LA DEFENSA CONSTITUCIONAL DE LA LEY SÓLO COMPETE A LAS AUTORIDADES LEGITIMADAS PROCESALMENTE (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 12, 19 Y 87 DE LA LEY DE AMPARO)."³⁴

El pronunciamiento emitido por el citado Máximo Tribunal, ha radicado en precisar que, tratándose de amparo contra leyes, acotado a aquellas de tipo heteroaplicativas, es decir, que requieran de un acto de aplicación para su procedencia, únicamente tienen legitimación para defender la constitucionalidad de aquella ley, las autoridades que participaron en el proceso legislativo de creación de la ley impugnada.

³² Tesis 232297, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 187-192, Primera Parte, noviembre de 1984, p. 81.

³³ Tesis 245890, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 72, Séptima Parte, p. 65.

³⁴ Tesis a. XX/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXI, febrero de 2010, p. 125

Es decir, la legitimación para promover el recurso de revisión contra una sentencia concesoria, en el caso expuesto en el párrafo que antecede – amparo contra leyes heteroaplicativas-, le pertenece a las autoridades que expidieron y promulgaron la ley de que se trata; por tanto, a las autoridades de las que únicamente se reclamó el acto de aplicación, no les es dable hacer valer dicho recurso, cualesquiera que sean los agravios que invoquen y aun cuando la protección constitucional se haya hecho extensiva a los actos de aplicación.

Lo anterior bajo la premisa de que, en el juicio biinstancial se concedió la protección constitucional contra una norma, y sólo a la autoridad que promulga y expide la ley, le corresponde defenderla.

Sin embargo, la Segunda Sala, hace un nuevo análisis al contenido del artículo 87 de la Ley de Amparo, cuyo contenido se reza: “Artículo 87. Las autoridades responsables sólo podrán interponer el recurso de revisión contra sentencias que afecten directamente el acto reclamado de cada una de ellas; tratándose de amparo contra normas generales podrán hacerlo los titulares de los órganos del Estado a los que se encomiende su emisión o promulgación.”

Para estimar, que si la porción normativa transcrita, pone énfasis al disponer, que las autoridades responsables “solamente”, podrán reclamar a través del recurso de revisión, el acto que “de cada una de ellas se haya reclamado”.

Con lo que se hace visible un margen más amplio, que permite la posibilidad de que, el recurso de revisión en amparo contra leyes heteroaplicativas, sea interpuesto por autoridades distintas a las que se han venido refiriendo en párrafos anteriores.

Empero, esta posibilidad de reconocimiento de legitimación a autoridades diversas, se encuentra supeditada a que éstas, controvertan la sentencia del A quo, no por los fundamentos y motivos respecto de los que versó la declaratoria de inconstitucional de la norma general, sino, que el argumento en el que funde su recurso, debe basarse en la afectación directa, derivada estrictamente, de los efectos dados al fallo protector.

Tampoco es válido, alegar por parte de las autoridades diversas, una causa de improcedencia vinculada con la aplicación de la ley, sino que, en aquellos casos en que cuando con motivo de la protección constitucional, se vincula a las autoridades ejecutoras a su cumplimiento, el cual se traduce en la devolución de cantidades, y consecuentemente, en un perjuicio económico, la posibilidad de que el recurso de revisión sea interpuesto por las referidas ejecutoras, radica en que los conceptos de agravio, derive exclusivamente de los efectos del amparo que las vinculan, pues este recurso, será el único medio de defensa que tendrán, para modificar la sentencia de amparo, en salvaguarda de su patrimonio, cuando, sin comprometer el pronunciamiento sobre la constitucionalidad de leyes establecido, por el Juez en la primera instancia, pueda modificar el fallo en favor de la recurrente.

Así, bajo estas premisas, el recurso de revisión, sería el único medio de defensa al alcance de las autoridades ejecutoras, para corregir cualquier irregularidad en la sentencia de primera instancia, traducidas en un fallo protector excesivo, pues, no obstante que la Ley de Amparo, contempla otros medios de defensa para corregir las citadas irregularidades, los mismos no tienen el alcance de reparar los vicios en que hubiesen incurrido los propios fallos, al momento de determinar los efectos de la concesión de un amparo contra leyes.

Valga mencionar, que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puntualizó, que los citados razonamientos, no contradicen los antes sustentados en las tesis antes asentadas, en el sentido de que, tratándose de amparo contra leyes, sólo pueden promover el recurso de revisión las autoridades que intervinieron en el proceso de su creación, en la medida que sigue reconociendo que las autoridades ejecutoras no pueden defender la constitucionalidad de una ley, sino que pueden acudir a la revisión, en defensa de sus propios intereses, cuando estos se vean afectados por la extensión del amparo concedido, que las vincule al cumplimiento en perjuicio de su patrimonio.

Al respecto, resulta aplicable la siguiente tesis:

"REVISIÓN, LEGITIMACIÓN DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE EJECUTORA PARA INTERPONER EL RECURSO DE."³⁵

Con la citada tesis, la Segunda Sala concluyó, que existe una excepción a la regla general de legitimación de las autoridades, en la revisión en amparo contra leyes, en aquellos casos en que, habiéndose otorgado el amparo contra la ley reclamada y su acto de aplicación, la autoridad responsable ejecutora no controvierta los motivos y fundamentos por los que se declaró la inconstitucionalidad de dicha ley, sino el efecto dado al fallo protector que le ocasiona un perjuicio, lo cual la legitima para acudir a la revisión.

El 10 de marzo de 2017, se publicó en el Semanario Judicial de la Federación, la tesis sustentada por el Pleno en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, cuyo rubro se lee de la manera siguiente:

³⁵ Tesis 206517, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo III, Primera Parte, enero-junio de 1989, p. 291.

“REVISIÓN EN AMPARO CONTRA LEYES. LA LEGITIMACIÓN DE LAS AUTORIDADES EJECUTORAS EN AMPAROS CONTRA LEYES, PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN RESPECTIVO, A QUE SE REFIERE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 11/2014 (10a.), SUSTENTADA POR LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, COMO EXCEPCIÓN A LA REGLA, NO ES APLICABLE EN AQUELLOS CASOS EN LOS QUE SE DECRETÓ EL SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS A ELLAS RECLAMADOS.”³⁶

La jurisprudencia, cuyo rubro quedó transcrito, tuvo su origen en la contradicción de tesis presentada entre el Primer y Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del séptimo Circuito.

El punto de contradicción resuelto por el Pleno del Séptimo Circuito, se hizo consistir en determinar si las autoridades ejecutoras, carecen o no, de legitimación procesal para interponer el recurso de revisión, en contra del fallo protector que las vincula al cumplimiento; pero, en la situación particular, en que el Juez de Distrito, sobreseyó el juicio de amparo en lo que respecta a las referidas autoridades.

El Pleno del Séptimo Circuito, resolvió, que, si bien es cierto que por regla general, en términos del artículo 87 de la Ley de Amparo, en el juicio de amparo, se reconoce la legitimación en el amparo contra normas generales, a los titulares del Estado a quienes se encomiende su promulgación; no menos lo es, que, la afectación requerida para acudir al citado medio de defensa, no puede desvincularse de la repercusión que la sentencia de amparo tenga en esfera jurídica de la autoridad vinculada al cumplimiento.

³⁶ Tesis: Décima Época, Num de Registro: IUS 2013907; Plenos de Circuito, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación, Tomo III, Libro 40, Marzo de 2017, página 1889.

Sin embargo, el citado Pleno dedujo, que el propósito de la autoridad que acude al recurso de revisión, es lograr la subsistencia del acto que de ella hubiera emanado, y respecto del cual se cuestiona su inconstitucionalidad; lo que indudablemente, de acuerdo al criterio sustentado por aquél órgano de constitucionalidad, concluye que la legitimación parte de la base que la autoridad responsable, haya aceptado la existencia del acto reclamado.

De acuerdo con lo anterior, en el caso contrario, en que el Juez de distrito determina la inexistencia del acto reclamado por parte de la autoridad responsable y, en consecuencia, decreta el sobreseimiento del juicio de amparo en lo que a ésta respecta, la consecuencia lógica se traduce en la carencia de legitimación por parte de la autoridad referida, pues tratándose del sobreseimiento por inexistencia del acto reclamado, el fin del recurso, no podría cumplirse.

Asimismo, el Pleno del Séptimo circuito destacó, que resulta evidente que cuando se decreta el sobreseimiento del juicio de amparo, el perjuicio es causado al promovente del amparo, quien busca con su demanda, la protección de la justicia federal, argumento con el que concluye, que las autoridades responsables, respecto de las cuales se decretó el sobreseimiento, carecen de interés jurídico, lo que hace improcedente por parte de éstas, el recurso de revisión.

Con el criterio del Pleno de Circuito expuesto, podemos observar, como la oportunidad de defender el erario público municipal, puede ser fugaz, en la medida que ha sido criterio reiterativo de nuestro Máximo Tribunal, que las autoridades ejecutoras no son autoridades responsables para efectos del juicio de amparo contra leyes, lo que inevitablemente, se traduce en el sobreseimiento del juicio, respecto de las mismas.

Recientemente, en junio de 2019, el Pleno en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, al resolver la contradicción de tesis, entre las sustentadas por el Primero y Segundo Tribunal Colegiado de aquél Circuito, destacó que no toda entidad que pertenezca al Estado puede expresar agravios en revisión para defender la constitucionalidad de una ley, por considerar que tales argumentos se encuentran rigurosamente reservados a las autoridades específicas que intervinieron en el proceso legislativo.

En ese orden, aquél pleno afirmó que los agravios de defensa de la constitucionalidad de una ley legítimamente sólo pueden provenir de las siguientes autoridades:

"1. De los Poderes Legislativos (sea el Congreso, la Asamblea del Distrito Federal o los Congresos Locales de los Estados de la República) y/o de sus representantes en términos del diverso artículo 12 de la Ley de Amparo (es decir, por sus oficinas de asuntos jurídicos o representantes legales)."

"2. De la autoridad promulgadora, que generalmente es el titular del Poder Ejecutivo (presidente de la República y gobernadores de las entidades federativas); y las autoridades que conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo, puedan representar al promulgador."

El pleno sustentó su dicho, en las tesis de rubros siguientes:

“REVISIÓN. LAS AUTORIDADES EJECUTORAS CARECEN DE LEGITIMIDAD PARA INTERPONERLA, EN RELACIÓN AL PROBLEMA DE CONSTITUCIONALIDAD.”³⁷

“REVISIÓN. AUTORIDADES EJECUTORAS. CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLA EN AMPARO CONTRA LEYES, AUN CUANDO SÓLO INVOQUEN UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA.”³⁸

“REVISIÓN INTERPUESTA POR LAS AUTORIDADES EJECUTORAS. FALTA DE LEGITIMACIÓN PARA DEFENDER LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY IMPUGNADA.”³⁹

“REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LA DEFENSA CONSTITUCIONAL DE LA LEY SÓLO COMPETE A LAS AUTORIDADES LEGITIMADAS PROCESALMENTE (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 12, 19 Y 87 DE LA LEY DE AMPARO)”⁴⁰

Con apoyo en los criterios sustentados, es que el órgano de control constitucional, determinó, que tratándose del juicio de amparo biinstancial en el que se concedió la protección constitucional contra una norma, sólo las autoridades antes listadas, se encuentran legitimadas para defender su constitucionalidad.

No obstante, destacó, que el artículo 87 de la Ley de Amparo, pone énfasis, al establecer que las autoridades responsables, solamente podrán reclamar en revisión, el acto que de cada una de ellas se haya

³⁷ Tesis 232526, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 145-150, Primera Parte, p. 161

³⁸ Tesis: 232297. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 187-192, Primera Parte, p. 81. Genealogía: Informe 1983, Primera Parte, tesis 26, p. 299.

³⁹ Tesis 245890, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 72, Séptima Parte, materias constitucional y común, p. 65

⁴⁰ Tesis 1a. XX/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXI, febrero de 2010, p. 125

reclamado, con lo que se abre una posibilidad de que el recurso de revisión en amparo contra leyes sea interpuesto por autoridad distinta de las antes referidas, cuando controvierten la sentencia de primera instancia, con la estricta condicionante de que los fundamentos y motivos que apoyen sus conceptos de agravio, vayan dirigidos a los efectos dados a la concesión del amparo que las vincula, con motivo de una afectación directa a su patrimonio.

Así, cuando la protección constitucional se hace extensiva a las autoridades ejecutoras y se les vincula a proceder, devolviendo cantidades pagadas a manera de restitución a favor del quejoso, tales autoridades se encuentran legitimadas para interponer la revisión, pues como lo afirmó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su tesis 2a./J. 11/2014 (10a.), el recurso de revisión es el único medio de defensa que tienen las autoridades ejecutoras para modificar la sentencia de amparo, cuando –de otorgarse la protección constitucional– les sean impuestas obligaciones que afectan jurídica o económicamente sus intereses y que no derivan necesariamente de la declaratoria de inconstitucionalidad del precepto analizado en el propio fallo, sino de la extensión del amparo otorgado, lo que legalmente puede ser examinado por el tribunal revisor, sin comprometer el pronunciamiento que sobre el tema de constitucionalidad de leyes fue establecido por el Juez de Distrito, ya que sobre dicha materia están impedidas para formular agravios.

Al efecto basó su decisión, además de la tesis referida en el párrafo que antecede –misma que fue abordada al inicio del presente capítulo- en las tesis de rubros siguientes:

"REVISIÓN, LEGITIMACIÓN DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE EJECUTORA PARA INTERPONER EL RECURSO DE."⁴¹

Así derivado del estudio del punto de contradicción; el Pleno en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, resolvió como la Jurisprudencia que debe prevalecer, la siguiente: **"AMPARO CONTRA LEYES. EL TESORERO MUNICIPAL SEÑALADO COMO AUTORIDAD EJECUTORA, ESTÁ LEGITIMADO PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA EL EFECTO DADO AL FALLO PROTECTOR, AUN CUANDO EL JUEZ DE DISTRITO HUBIERE DECRETADO EL SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO RESPECTO DE LOS ACTOS QUE LE FUERON RECLAMADOS Y NO HAYA SIDO VINCULADO EXPRESAMENTE A SU CUMPLIMIENTO.** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 11/2014 (10a.), de título y subtítulo: 'REVISIÓN EN "AMPARO CONTRA LEYES. LA AUTORIDAD EJECUTORA TIENE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER DICHO RECURSO CUANDO CONTROVIERTA EL EFECTO DADO AL FALLO PROTECTOR QUE LA VINCULA.', determinó que las autoridades responsables señaladas como ejecutoras en el amparo contra leyes, por regla general, carecen de legitimación para interponer el recurso de revisión contra la sentencia que concedió el amparo y protección de la Justicia Federal contra una norma de carácter general y, en consecuencia, contra su acto de aplicación, ya que esa determinación no les causa perjuicio alguno, al no haberse estudiado la constitucionalidad del acto que les fue atribuido. Sin embargo, estableció como excepción a esa improcedencia, el caso en el que, habiéndose otorgado el amparo contra la ley reclamada y su acto de aplicación, la autoridad responsable ejecutora no controvierta los motivos y fundamentos por los que se declaró la inconstitucionalidad de

⁴¹ Tesis 206517, Semanario Judicial de la Federación, t. III, Octava Época, Primera Parte, enero-junio de 1989, materia común, página 291. Genealogía: Informe 1989, Segunda Parte, Segunda Sala, tesis 28, p. 40.

dicha ley, sino el efecto dado al fallo protector que le ocasiona un perjuicio. Así, cuando el Juez de Distrito sobresee en el juicio de amparo respecto de los actos atribuidos al tesorero municipal señalado como autoridad responsable ejecutora, por la inexistencia de éstos, y le reconoce la calidad de recaudador del impuesto, es evidente que al conceder el amparo, declarar la inconstitucionalidad de la norma considerada inconstitucional y fijar como efectos del fallo protector reintegrar al quejoso los montos pagados por el impuesto con la actualización respectiva, el tesorero municipal implícitamente quedó vinculado a su cumplimiento y, por ende, está legitimado para interponer el recurso de revisión en amparo contra leyes, a fin de impugnar el efecto dado al fallo protector, donde no podrá controvertir los motivos y fundamentos por los que se declaró la inconstitucionalidad de la norma impugnada.”⁴²

No escapa de nuestra consideración que, atento a lo dispuesto por el artículo 217, de la Ley de Amparo⁴³, la jurisprudencia que establezcan los Plenos de Circuito es obligatoria para los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales que se ubiquen dentro del circuito correspondiente, por lo tanto, dependerá del criterio de cada

⁴² Tesis PC.XII.A.J./10ª, Gaceta del Semanario Oficial de la Federación, Décima Época, Libro 67, t. V, junio de 2019, p. 3958.

⁴³ Artículo 217 de la Ley de Amparo. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decrete el pleno, y además para los Plenos de Circuito, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

La jurisprudencia que establezcan los Plenos de Circuito es obligatoria para los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales que se ubiquen dentro del circuito correspondiente.

La jurisprudencia que establezcan los tribunales colegiados de circuito es obligatoria para los órganos mencionados en el párrafo anterior, con excepción de los Plenos de Circuito y de los demás tribunales colegiados de circuito.

La jurisprudencia en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Juzgado aplicarlo o no, de acuerdo a la postura que fije al resolver determinado asunto.

De manera que, aun y cuando el Tribunal Revisor, reconozca la legitimación de las autoridades ejecutoras para promover el recurso de revisión en las hipótesis vertidas tanto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como en el Pleno del Tribunal en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, lo cierto es, que tal y como dichos órganos lo precisaron, la posibilidad de dicho reconocimiento, tiene sustento en la porción normativa del artículo 87 de la Ley de Amparo, que, como se dijo, pone énfasis, al establecer que las autoridades responsables, solamente podrán reclamar en revisión, el acto que de cada una de ellas se haya reclamado; lo que hará condicionante el supuesto de revisión, que el quejoso, haya reclamado actos de las autoridades ejecutoras, situación que no constituye una regla, tratándose de amparo contra normas generales.

De la misma forma, de acuerdo con lo expuesto, en el supuesto en que las autoridades municipales ejecutoras, se encuentren en la posibilidad de promover el recurso de revisión, cualquier intento por defender la constitucionalidad de las contribuciones cuyos elementos, fueron propuestos por parte de los ayuntamientos a las legislaturas de los Estados, se tornarían inatendibles.

3.2 Efectos de la sentencia de amparo, vinculación de las autoridades a su cumplimiento. Un caso particular.

La declaración de sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, es el estado procesal de un juicio después de dictada la sentencia definitiva, que significa que ésta ha quedado firme para todos sus efectos legales

y se puede pedir el cumplimiento forzado de lo mandado en dicha resolución.

Los artículos 192 y 197 de la Ley de Amparo, disponen que, las ejecutorias de amparo deben ser puntualmente cumplidas y que todas las autoridades que tengan o deban tener intervención en el cumplimiento de la sentencia, están obligadas a realizar, dentro del ámbito de su competencia, los actos necesarios para su eficaz cumplimiento y estarán sujetos a las mismas responsabilidades a que alude la citada norma.

En el caso del amparo indirecto contra normas generales en materia de contribuciones municipales, cuya vinculación del cumplimiento corresponde a las autoridades ejecutoras de ese orden de gobierno, a las cuales, las leyes encomiendan su recaudación, una vez que reciben un requerimiento por parte de los Órganos del Poder Judicial, con base en una sentencia firme, cuyos efectos se hicieron consistir en la devolución de cantidades en favor de los quejosos, no hay más que hacer, únicamente devolver las cantidades exigidas, pues la consecuencia de no hacerlo, puede culminar en sanciones pecuniarias, sanciones de tipo penal, y la separación del cargo del servidor público a quien se requiera el cumplimiento.

Se eligió este tema para culminar con el presente capítulo, con la intención de que una vez expuestos todos los conceptos, los dispositivos de la Ley de Amparo que se relacionan con el tema y la interpretación de los órganos supremos del Poder Judicial, exponer un caso particular de la falta de reconocimiento de una autoridad municipal, por parte de un órgano del poder judicial y el terrible daño causado a su patrimonio.

En un juicio de amparo indirecto, tramitado ante el Juez Sexto de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Querétaro, una persona moral, cuya actividad preponderante, son los desarrollos inmobiliarios, demandó la inconstitucionalidad de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, Querétaro, que prevé el Impuesto sobre Traslado de Dominio.

El juicio de Amparo promovido por la persona moral en mención, por su naturaleza se clasificó en amparo contra leyes heteroaplicativas, dicho de otra forma, se trató de un juicio en el que el acto que se reclama, lo constituye una ley que, para causar un perjuicio en la esfera jurídica del gobernado, requiere de un acto de aplicación.

En este caso, la persona moral quejosa, acudió a solicitar el amparo y protección de la justicia de la Unión, impugnando la citada ley de ingresos municipal, a partir del acto de aplicación que se hizo consistir en el recibo de pago del Impuesto Sobre Traslado de Dominio expedido por Secretaría de Finanzas y Tesorería Municipal de El Marqués, Querétaro. Dicha autoliquidación de ninguna manera puede considerarse un acto que pueda atribuirse a la autoridad exactora y, en consecuencia, no tiene el carácter de autoridad responsable en el juicio constitucional.

Lo anterior tiene su fundamento en el artículo 61 fracción XXIII, en relación con el artículo 5, fracción II de la Ley de Amparo.⁴⁴

⁴⁴ Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

XXIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta Ley.

Dichos preceptos interpretados a contrario sensu, permiten concluir que el juicio de amparo es improcedente cuando lo reclamado no constituya un acto de autoridad, esto es, cuando dicha entidad, no actúe dotada de imperio. Dicho en otras palabras, tratándose de amparo contra leyes, sólo pueden tener el carácter de autoridades responsables aquellas que participaron en el proceso legislativo de la norma reclamada.

Ello es así, puesto que el Secretario de Finanzas del Municipio de El Marqués, Querétaro, aun y cuando tenga a su cargo la recaudación de la contribución reclamada, su participación sólo radica en la eventual recepción del importe del impuesto erogado por la agraviada a modo de autoliquidación, el cual, no constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.

En ese contexto, por todo lo argumentado, el Juez Sexto de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Querétaro, desechó la demanda por lo que respecta a las autoridades municipales de El Marqués.

Fue así que, se desahogaron cada una de las etapas procesales del juicio, sin que el Municipio de El Marqués, tuviera conocimiento, sino hasta el momento en que se le vinculó al cumplimiento.

En efecto, la autoridad municipal no tuvo oportunidad de defender sus intereses, ni en la primera, ni en la segunda instancia, ni siquiera tuvo conocimiento sobre lo que se estaba resolviendo.

Se recibió, requerimiento al Presidente Municipal de El Marqués, Querétaro, y a la Secretaría de Finanzas Públicas y Tesorería Municipal, el cumplimiento a la ejecutoria de amparo, cuyo efecto consistió en

devolver a la persona moral referida en líneas anteriores, el importe erogado por concepto de Impuesto sobre Traslado de Dominio, cantidad que casi alcanzó los 18 millones de pesos.

En el hipotético caso, de que se hubiera reconocido el carácter parte del juicio de amparo al municipio de El Marqués, para defender sus intereses, ¿Pudo haber cambiado el desenlace del juicio? Definitivamente sí.

En el caso expuesto, el Juez de Distrito de amparo, además de pasar por altos requisitos de procedencia, sin que en el caso se actualizara supuesto legal alguno que le permitiera suplir la deficiencia de la queja, basó la concesión del amparo en un argumento muy débil, que más tarde fuera modificado por el mismo juzgador, sin embargo, se trataba de una sentencia firme, definitiva, contra la cual, no podía hacerse nada más que acatar su ejecución.

¿A quién corresponde velar por los intereses de la sociedad, cuando importantes egresos a causa del cumplimiento a sentencias concesorias, impiden la ejecución de obras de infraestructura pública en beneficio de los habitantes del municipio?

Conclusiones

Las contribuciones que establecen las legislaturas de los Estados en favor de los municipios, se encuentran tuteladas bajo el régimen de libre administración hacendaria, lo que hace patente que dichos recursos pertenezcan exclusivamente a los municipios y no al Gobierno del Estado. Bajo esta premisa, ¿Qué entidad está dotada de interés legítimo en el amparo indirecto contra leyes en materia tributaria?

La falta de participación de las autoridades municipales, en el proceso legislativo de creación de esas normas generales, se traduce en que no sean reconocidas como autoridades responsables en los juicios de amparo indirecto contra leyes.

Ante la ausencia del reconocimiento de las autoridades municipales, como parte en los juicios de amparo contra leyes en materia de contribuciones, y que, eventualmente pueden culminar en la devolución de cantidades enteradas por concepto de las contribuciones que las legislaturas locales establecen en favor de los Municipios, se presenta una transgresión al principio de fuentes de ingresos municipales previsto en el citado artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual se aseguran ciertas fuentes de ingreso a los municipios para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas, pues se genera un perjuicio a la hacienda pública municipal al afectar la recaudación que se tenía contemplada.

Como se ha venido comentando a lo largo del presente trabajo de investigación, el juicio de amparo, como medio de control constitucional, ha evolucionado de manera significativa, con la intención de ampliar su protección y alcance.

No obstante, que el juicio de amparo, fue concebido históricamente, como un medio de defensa constitucional para proteger a los particulares en contra de los actos de los órganos del poder público, pues por regla general, se tenía entendido, que sólo los gobernados, pueden ser titulares de garantías individuales, y ahora, de derechos humanos.

En efecto, se estimaba que las autoridades del Estado Mexicano, no eran susceptibles de ser afectadas por actos del propio poder público, sin embargo, se ha identificado, que existen supuestos en que las autoridades, pueden ser afectadas por otras autoridades, en decir, que las autoridades pueden encontrarse en un plano de igualdad con los particulares, cuando se actualizan los siguientes requisitos: a) la existencia de una afectación patrimonial; y, b) que dicha afectación se actualice dentro de una relación en que la autoridad se encuentre en un plano de igualdad con los particulares, siempre que de la relación subyacente no se advierta que acude a defender un acto administrativo dentro de las funciones públicas que tiene encomendadas.

En los supuestos precisados, la Ley de Amparo reconoce la legitimación en las autoridades del Estado Mexicano, para acudir al amparo. La norma otorga legitimación a las autoridades para acudir al amparo con la finalidad de combatir actos de otras autoridades, cuando dotadas de imperio afectan su patrimonio, sin embargo, los municipios, no están protegidos en contra de actos de los Jueces de Distrito, cuando los actos de éstos, se traducen en una afectación a su patrimonio, tratándose de amparo contra leyes, pues la ley reglamentaria que regula al juicio de amparo, es clara al distinguir como autoridades responsables, únicamente a los órganos del Estado encargadas de su emisión y promulgación, sin importar que con la eventual concesión del amparo, el

efecto se traduzca en la devolución de cantidades pagadas por concepto de contribuciones, causando con ello, un daño patrimonial irreparable.

Se propone el reconocimiento de las autoridades municipales, como persona jurídica para ejercitar todas las acciones que tengan la finalidad de defender su patrimonio.

A menudo, en las demandas de amparo indirecto contra leyes heteroaplicativas, en materia tributaria, se señalan como autoridades responsables a las autoridades que representan a los municipios, así como aquellas a las que la ley les otorga facultades de ejecución y recaudación de contribuciones, como lo son, las Dependencias encargadas de las Finanzas Públicas Municipales. Sin embargo, de la interpretación que se ha otorgado al precepto citado en el párrafo que antecede, la autoliquidación de contribuciones o comprobantes expedidos bajo dicho rubro, no es considerado un acto de autoridad para efectos del juicio constitucional, pero si acredita la aplicación de la norma general con fundamento en la cual se autoliquidó.

Sobre este tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴⁵, se ha pronunciado, al emitir el criterio de que la existencia de un acto de autoridad no puede hacerse derivar de la actitud de un particular frente al mandato legal, sino de la conducta observada por la propia autoridad; por tanto, la circunstancia de que el quejoso acredite la autoaplicación de una norma general, con motivo del pago de un tributo, únicamente servirá precisamente para acreditar la procedencia del amparo a partir de un acto de aplicación. Empero, el hecho de que la autoridad municipal haya recaudado el impuesto respectivo, no la hace autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, puesto que no podría

⁴⁵ Tesis 2ª./J. 153/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Agosto de 2007 t. XXVI p. 367.

reclamársele un acto por vicios propios, máxime que el sistema tributario mexicano se rige por el principio de autoliquidación de contribuciones. Bajo ese contexto, no es obligación de los quejosos, señalar como autoridades responsables en las demandas de amparo contra leyes en materia tributaria, a los Presidentes Municipales, así como a los Titulares de las Dependencias Encargadas de las Finanzas Públicas Municipales, mientras para el caso de que, si exista el señalamiento, los jueces federales encuentran procedente decretar el sobreseimiento en lo que respecta a éstas, y en escenarios más adversos para las municipalidades, llegan a desechar la demanda desde el momento de emitir el acuerdo de admisión, dejándolas en total estado de indefensión en perjuicio de su hacienda pública y en consecuencia causando una afectación a la población, a quien va dirigido principalmente, el gasto público.

Se estima que la manera que tienen los municipios de intervenir en la defensa jurídica de su patrimonio, es con el reconocimiento de legitimación de los municipios, representados por los ayuntamientos, como parte en el juicio de amparo contra normas generales en materia tributaria, cuando con motivo de la eventual concesión del amparo, pueda ocasionarse un perjuicio económico a su patrimonio.

Para poder comprender de una manera más clara la intención de la reforma que se propone, se puede partir del entendimiento de la función del Ministerio Público Federal en el juicio de amparo, dicha institución, es reconocida como parte en el juicio de amparo, con fundamento en el artículo 5 fracción IV de la Ley de Amparo, lo que lo legitima para interponer los recursos previstos por dicha ley, y aquellos existentes en materia penal, con las precisiones y excepciones que dicho precepto establece:

“IV. El Ministerio Público Federal en todos los juicios, donde podrá interponer los recursos que señala esta Ley, y los existentes en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia.”

“Sin embargo, en amparos indirectos en materias civil y mercantil, y con exclusión de la materia familiar, donde sólo se afecten intereses particulares, el Ministerio Público Federal podrá interponer los recursos que esta Ley señala, sólo cuando los quejosos hubieren impugnado la constitucionalidad de normas generales y este aspecto se aborde en la sentencia.”

Sin embargo, la facultad legal que otorga al Ministerio público Federal, el derecho de participación en el juicio de amparo, no deviene originalmente de la Ley de Amparo, sino de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de su Ley Orgánica, ordenamientos que le otorgan facultades como representante y defensor de intereses específicos ya sea de la sociedad o de la Nación.

Merece comentar, que el contenido del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone en su párrafo segundo, la facultad por parte del Estado –Federación, Estado y Municipios– de velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero. Dicho párrafo dice literalmente lo siguiente:

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.

La facultad del Estado para velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero a que se hace referencia en el párrafo constitucional anteriormente reproducido ¿podría legitimar a los municipios para defender su hacienda pública en el juicio de amparo? ¿Podría dicha facultad constitucional, otorgar la pauta para una reforma

a la Ley de Amparo que conceda legitimación a los municipios en tratándose de la defensa del erario municipal?

Para responder a las interrogantes antes planteadas, se estima imperioso analizar el origen teleológico e histórico del multicitado artículo 25 constitucional, el cual ha sido reformado en fechas, 3 de febrero de 1983, 28 de junio de 1999, el 5 de mayo de junio de 2013, 20 de diciembre de 2013, 26 de mayo de 2015, y 5 de febrero de 2017, sin que guarde ninguna relación el contenido del precepto modificado el 3 de febrero de 1983, así como su evolución a partir de ésta última fecha, con el texto contenido en la versión primigenia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Así, se puede concluir que del contenido del actual texto constitucional del artículo 25 en análisis, corresponde al Estado garantizar el fortalecimiento de la soberanía nacional y el de su régimen democrático, a través de la implementación de políticas que lleven a una equitativa distribución de la riqueza, y al abatimiento de las desigualdades sociales y traigan como consecuencia el crecimiento de la economía y del empleo, impulsando la capacidad organizacional de la sociedad para que los individuos grupos y clases sociales protegidos por la Constitución Federal, puedan vivir y desarrollarse dignamente.

En congruencia con lo anterior, al ser los fines extra fiscales, razones que orientan a las leyes tributarias al control, regulación y fomento de ciertas actividades o sectores económicos, matizando sus objetivos con un equilibrio entre la rectoría estatal y las demandas del interés público, se concluye que el indicado artículo 25 constitucional constituye uno de los fundamentos de dichos fines, cuya aplicación debe reflejarse en la ley, sus exposiciones de motivos, o bien, en cualquiera de sus etapas

de formación. Así lo sostuvo la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴⁶.

Empero, el reconocimiento de las municipalidades que se pretende, se encuentra directamente relacionado con el sistema tributario de los municipios tutelado por el artículo 115 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo contenido se muestra en el siguiente cuadro comparativo, mostrando en la columna derecha el mismo texto, pero con la inclusión de dos palabras claves “protección y defensa” de los recursos públicos.

Así, con esas palabras claves es que se estima que adicionar un último párrafo a la fracción IV del artículo 115 constitucional, otorgaría la pauta para reconocer a los municipios, representados por sus ayuntamientos, como entes legítimos, tratándose de amparo contra normas generales en materia fiscal o hacendaria, cuando el fallo pueda causar una afectación a su patrimonio.

Artículo 115 fracción IV CPEUM texto vigente	Artículo 115 fracción IV CPEUM texto que se propone.
Artículo 115. Los estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:	Artículo 115. Los estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

⁴⁶ Tesis 1a./J. 28/2007, con número de registro 173020, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, marzo de 2007,

<p>IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:</p> <p>a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.</p> <p>Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.</p> <p>b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.</p> <p>c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.</p>	<p>IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:</p> <p>a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.</p> <p>Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.</p> <p>b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.</p> <p>c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.</p>
--	--

<p>Las leyes federales no limitaran la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.</p> <p>Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.</p> <p>Las legislaturas de los Estados aprobaran las leyes de ingresos de los municipios, revisaran y fiscalizaran sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus</p>	<p>Las leyes federales no limitaran la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.</p> <p>Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.</p> <p>Las legislaturas de los Estados aprobaran las leyes de ingresos de los municipios, revisaran y fiscalizaran sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus</p>
--	--

<p>ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.</p> <p>Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;</p>	<p>ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.</p> <p>Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos, protegidos y defendidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;</p>
--	--

<p>Ley de Amparo texto vigente</p>	<p>Ley de Amparo texto que se propone.</p>
<p>Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:</p> <p>I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.</p>	<p>Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:</p> <p>I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.</p>

<p>El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo.</p> <p>El juicio de amparo podrá promoverse conjuntamente por dos o más quejosos cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses, aun en el supuesto de que dicha afectación derive de actos distintos, si éstos les causan un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades.</p> <p>Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;</p> <p>La víctima u ofendido del delito podrán tener el carácter de quejosos en los términos de esta Ley.</p> <p>II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue</p>	<p>El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo.</p> <p>El juicio de amparo podrá promoverse conjuntamente por dos o más quejosos cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses, aun en el supuesto de que dicha afectación derive de actos distintos, si éstos les causan un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades.</p> <p>Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;</p> <p>La víctima u ofendido del delito podrán tener el carácter de quejosos en los términos de esta Ley.</p> <p>II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y</p>
---	---

situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omita el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

III. El tercero interesado, pudiendo tener tal carácter:

a) La persona que haya gestionado el acto reclamado o tenga interés jurídico en que subsista;

b) La contraparte del quejoso cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia del orden judicial, administrativo, agrario o del trabajo; o tratándose de persona extraña al procedimiento, la que tenga interés contrario al del quejoso;

c) La víctima del delito u ofendido, o quien tenga derecho a la reparación del daño o a reclamar la responsabilidad civil, cuando el

obligatoria; u omita el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

III. El tercero interesado, pudiendo tener tal carácter:

a) La persona que haya gestionado el acto reclamado o tenga interés jurídico en que subsista;

b) La contraparte del quejoso cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia del orden judicial, administrativo, agrario o del trabajo; o tratándose de persona extraña al procedimiento, la que tenga interés contrario al del quejoso;

c) La víctima del delito u ofendido, o quien tenga derecho a la reparación del daño o a reclamar la responsabilidad civil, cuando el acto reclamado emane de un juicio del orden penal y afecte de manera

acto reclamado emane de un juicio del orden penal y afecte de manera directa esa reparación o responsabilidad;

d) El indiciado o procesado cuando el acto reclamado sea el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal por el Ministerio Público;

e) El Ministerio Público que haya intervenido en el procedimiento penal del cual derive el acto reclamado, siempre y cuando no tenga el carácter de autoridad responsable.

IV. El Ministerio Público Federal en todos los juicios, donde podrá interponer los recursos que señala esta Ley, y los existentes en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia.

Sin embargo, en amparos indirectos en materias civil y mercantil, y con exclusión de la materia familiar, donde sólo se afecten intereses particulares, el Ministerio Público Federal podrá

directa esa reparación o responsabilidad;

d) El indiciado o procesado cuando el acto reclamado sea el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal por el Ministerio Público;

e) El Ministerio Público que haya intervenido en el procedimiento penal del cual derive el acto reclamado, siempre y cuando no tenga el carácter de autoridad responsable.

IV. Los Ayuntamientos, por conducto de la dependencia encargada de las finanzas públicas municipales; tratándose de amparo contra normas generales en materia fiscal o hacendaria, cuando el fallo pueda causar una afectación al patrimonio público de los municipios.

V. El Ministerio Público Federal en todos los juicios, donde podrá interponer los recursos que señala esta Ley, y los existentes en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma ley le

interponer los recursos que esta Ley señala, sólo cuando los quejosos hubieren impugnado la constitucionalidad de normas generales y este aspecto se aborde en la sentencia.

Artículo 26. Las notificaciones en los juicios de amparo se harán:

I. En forma personal:

- a) Al quejoso privado de su libertad, en el local del órgano jurisdiccional que conozca del juicio, o en el de su reclusión o a su defensor, representante legal o persona designada para oír notificaciones;
- b) La primera notificación al tercero interesado y al particular señalado como autoridad responsable;
- c) Los requerimientos y prevenciones;
- d) El acuerdo por el que se le requiera para que exprese si ratifica su escrito de desistimiento;

precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia.

Sin embargo, en amparos indirectos en materias civil y mercantil, y con exclusión de la materia familiar, donde sólo se afecten intereses particulares, el Ministerio Público Federal podrá interponer los recursos que esta Ley señala, sólo cuando los quejosos hubieren impugnado la constitucionalidad de normas generales y este aspecto se aborde en la sentencia.

Artículo 26. Las notificaciones en los juicios de amparo se harán:

I. En forma personal:

- a) Al quejoso privado de su libertad, en el local del órgano jurisdiccional que conozca del juicio, o en el de su reclusión o a su defensor, representante legal o persona designada para oír notificaciones;
- b) La primera notificación al tercero interesado y al particular señalado como autoridad responsable;
- c) Los requerimientos y prevenciones;

<p>e) Las sentencias dictadas fuera de la audiencia constitucional;</p> <p>f) El sobreseimiento dictado fuera de la audiencia constitucional;</p> <p>g) Las resoluciones que decidan sobre la suspensión definitiva cuando sean dictadas fuera de la audiencia incidental;</p> <p>h) La aclaración de sentencias ejecutorias;</p> <p>i) La aclaración de las resoluciones que modifiquen o revoquen la suspensión definitiva;</p> <p>j) Las resoluciones que desechen la demanda o la tengan por no interpuesta;</p> <p>k) Las resoluciones que a juicio del órgano jurisdiccional lo ameriten; y</p> <p>l) Las resoluciones interlocutorias que se dicten en los incidentes de reposición de autos;</p> <p>II. Por oficio:</p> <p>a) A la autoridad responsable, salvo que se trate de la primera notificación a un particular señalado como tal, en cuyo caso se observará lo establecido en el inciso b) de la fracción I del presente artículo;</p> <p>b) A la autoridad que tenga el carácter de tercero interesado; y</p>	<p>d) El acuerdo por el que se le requiera para que exprese si ratifica su escrito de desistimiento;</p> <p>e) Las sentencias dictadas fuera de la audiencia constitucional;</p> <p>f) El sobreseimiento dictado fuera de la audiencia constitucional;</p> <p>g) Las resoluciones que decidan sobre la suspensión definitiva cuando sean dictadas fuera de la audiencia incidental;</p> <p>h) La aclaración de sentencias ejecutorias;</p> <p>i) La aclaración de las resoluciones que modifiquen o revoquen la suspensión definitiva;</p> <p>j) Las resoluciones que desechen la demanda o la tengan por no interpuesta;</p> <p>k) Las resoluciones que a juicio del órgano jurisdiccional lo ameriten; y</p> <p>l) Las resoluciones interlocutorias que se dicten en los incidentes de reposición de autos;</p> <p>II. Por oficio:</p> <p>a) A la autoridad responsable, salvo que se trate de la primera notificación a un particular señalado como tal, en cuyo caso se observará lo establecido en el inciso b) de la fracción I del presente artículo;</p> <p>b) A la autoridad que tenga el carácter de tercero interesado;</p>
---	--

<p>c) Al Ministerio Público de la Federación en el caso de amparo contra normas generales.</p> <p>III. Por lista, en los casos no previstos en las fracciones anteriores; y</p> <p>IV. Por vía electrónica, a las partes que expresamente así lo soliciten, y que previamente hayan obtenido la Firma Electrónica.</p>	<p>c) <u>A las Autoridades a que hace referencia el artículo 5 fracción IV de la presente Ley;</u></p> <p>y</p> <p>d) Al Ministerio Público de la Federación en el caso de amparo contra normas generales.</p> <p>III. Por lista, en los casos no previstos en las fracciones anteriores; y</p> <p>IV. Por vía electrónica, a las partes que expresamente así lo soliciten, y que previamente hayan obtenido la Firma Electrónica.</p>
--	--

Bibliografía y referencias

DE LA OLIVA, Andrés y FERNÁNDEZ, Miguel Ángel. *Derecho Procesal Civil I*, Madrid 1992, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. 612 páginas.

PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, México 1960, Editorial Porrúa, 521 paginas.

MONTERO Aroca, Juan, *La Legitimación en el Proceso Civil (Intento de aclarar un concepto que resulta más confuso cuanto más se escribe sobre él)*., México 1994, Editorial Civitas, 552 paginas

Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1917-1917. Publicado bajo la dirección de Fernando Romero García, Oficial Mayor de dicho Congreso, edición oficial de 1922, Tomo II, 1249 páginas.

JIMÉNEZ Sanchez, Wencelao, *“Legitimación Ordinaria y Legitimación Extraordinaria”* Editorial Wenceslao J. S. 1994, páginas.

<https://sif.scjn.gob.mx>

<https://sif.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/Ejecutorias/EjecutriasPrecedentes>

<https://sif.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/tesis.aspx?Tesis=Tesis>

<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/TematicaPub.aspx>

www.senado.gob.mx

www.diputados.gob.mx

Dirección General de Bibliotecas UAQ