

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5555/2016
QUEJOSA Y RECURRENTE: *****

PONENTE: MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
SECRETARIA ADJUNTA: MONSERRAT CID CABELLO

En atención a lo dispuesto por el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como la jurisprudencia de rubro: **“PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”**¹, a continuación se hace público el fragmento del **proyecto de sentencia del Amparo Directo en Revisión 5555/2016**, en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

[...]

39. **Estudio de la primera cuestión: ¿Fue incorrecta la conclusión del Tribunal Colegiado relativa a que el artículo 14, fracción IV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no vulnera el derecho de seguridad jurídica, como lo sostiene la recurrente?**

¹ Jurisprudencia P./J. 53/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Página 61.

40. En primer término, cabe recordar que el órgano colegiado calificó de infundados los argumentos hechos valer en el segundo concepto de violación relativo al tema de constitucionalidad planteado al considerar que el artículo 14, fracción IV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no transgrede el derecho de seguridad jurídica reconocido en el artículo 16 de la Constitución Federal, ya que que no era factible exigir al legislador que defina lo que debe entenderse por “un agravio en materia fiscal”, pues esa connotación será determinada dependiendo del caso en concreto, así como que la norma es interpretada por el operador jurídico a través de diversos métodos a fin de establecer su sentido. En ese contexto determinó que, contrario a lo que alegó la quejosa, no se dejaba al arbitrio del operador jurídico, como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, definir dicha expresión en tanto que la interpretación debe justificarse con base en algún método (histórico, sistemático, gramatical, etcétera).
41. Asimismo, precisó que tratándose de la interpretación de la expresión “un agravio en materia fiscal”, se debía considerar lo resuelto por la Segunda Sala de este Alto Tribunal en la contradicción de tesis 196/2006, pues dicha interpretación –relativa al artículo 11, fracción IV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa abrogada- era aplicable al caso, pues el contenido del artículo impugnado era idéntico al de aquel. De ahí que hizo suyas las consideraciones de la ejecutoria respectiva.
42. En su único agravio, como ya quedó sintetizado, la inconforme sostiene esencialmente que, contrario a lo resuelto por el órgano de amparo, el artículo 14, fracción IV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sí vulnera los derechos de

seguridad jurídica y acceso a la justicia ya que no define qué debe entenderse por “agravio en materia fiscal”, por lo que la procedencia del juicio contencioso administrativo queda al arbitrio de las Salas de dicho Tribunal.

43. A juicio de esta Primera Sala, son **infundados los argumentos planteados en el agravio propuesto encaminados a desvirtuar las consideraciones por las cuales el órgano colegiado declaró la constitucionalidad de la porción normativa impugnada**, pues contrario a lo que aduce la recurrente, el Tribunal Colegiado determinó correctamente que el artículo 14, fracción IV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no es violatorio del derecho de seguridad jurídica.
44. En efecto, este Alto Tribunal ha sustentado que el principio de seguridad jurídica contenido en su expresión genérica en el artículo 16 constitucional, se respeta por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean, por una parte, generan certidumbre a los gobernados sobre las consecuencias jurídicas que producirán y, por la otra, tratándose de normas que confieren alguna facultad a una autoridad, acotan en la medida necesaria y razonable tal atribución, en forma tal que se impida a la respectiva autoridad actuar de manera arbitraria o caprichosa en atención a las normas a que debe sujetarse al ejercer dicha facultad.
45. Asimismo, esta Suprema Corte ha establecido que ninguno de los numerales de la Constitución General exige que la redacción de los dispositivos que integran un ordenamiento secundario defina los vocablos o locuciones utilizados, o bien, sea de tal manera que cumpla

con los lineamientos y expectativas de los gobernados a los que se les aplique, satisfaciendo sus intereses personales.²

46. En esa medida, en el uso del lenguaje el legislador puede hacer uso de fórmulas abstractas que abarquen un determinado gama de posibilidades, de tal manera que puedan concretarse suficientemente los enunciados normativos, como puede hacerse ya sea a través de

² Lo anterior, tal como se advierte del criterio sustentado en la jurisprudencia 1a./J. 83/2004, emitida por esta Primera Sala, de rubro y texto siguientes: **“LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR EXCLUSIVAMENTE DE LA FALTA DE DEFINICIÓN DE LOS VOCABLOS O LOCUCIONES UTILIZADOS POR EL LEGISLADOR”**. Es cierto que la claridad de las leyes constituye uno de los imperativos apremiantes y necesarios para evitar o disminuir su vaguedad, ambigüedad, confusión y contradicción; sin embargo, de un análisis integral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se llega a la conclusión de que ninguno de los artículos que la componen establece, como requisito para el legislador ordinario, el que en cada uno de los ordenamientos secundarios -considerando también a los de la materia penal- defina los vocablos o locuciones ahí utilizados. Lo anterior es así, porque las leyes no son diccionarios y la exigencia de un requisito así, tornaría imposible la función legislativa, pues la redacción de las leyes en general se traduciría en una labor interminable y nada práctica, teniendo como consecuencia que no se cumpliera, de manera oportuna, con la finalidad que se persigue con dicha función. De ahí, que resulte incorrecto y, por tanto, inoperante, el argumento que afirma que una norma se aparta del texto de la Ley Fundamental, porque no defina los vocablos o locuciones utilizados, pues la contravención a ésta se debe basar en aspectos objetivos que generalmente son los principios consagrados en ella, ya sea prohibiendo una determinada acción de la autoridad en contra de los particulares gobernados y ordenando la forma en que deben conducirse en su función de gobierno. Además, del análisis de lo dispuesto por los artículos 94, párrafo séptimo y 72, inciso f), de la Carta Magna, se advierte el reconocimiento, por parte de nuestro sistema jurídico, de la necesidad de que existan métodos de interpretación jurídica que, con motivo de las imprecisiones y oscuridades que puedan afectar a las disposiciones legales, establezcan su sentido y alcance, pero no condiciona su validez al hecho de que sean claras en los términos que emplean”.

Así como de la tesis aislada P. CIV/2000, emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, de rubro y texto siguientes: **“LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE LOS VICIOS EN LA REDACCIÓN Y PRECISIÓN DE TÉRMINOS EN QUE EL LEGISLADOR ORDINARIO PUEDA INCURRIR”**. Si bien la claridad de las leyes constituye uno de los imperativos apremiantes y necesarios para evitar o disminuir su oscuridad, ambigüedad, confusión y contradicción, de una lectura integral de la Constitución Federal, se aprecia que ninguno de los artículos que la componen establece, como un requisito para el legislador ordinario, el que en cada uno de los ordenamientos secundarios defina los vocablos o locuciones ahí utilizados. Ello es así, porque las leyes no son diccionarios y la exigencia del citado requisito tornaría imposible la función legislativa, en vista de que la redacción de las leyes se traduciría en una labor interminable y nada práctica, provocando que no se cumpliera, de manera oportuna, con la finalidad que se persigue con dicha función, consistente en regular y armonizar las relaciones humanas. De ahí que sea incorrecto afirmar que cualquier norma se aparte del texto de la Ley Suprema al incurrir en una deficiencia de definición o irregularidad en su redacción, pues la contravención a ésta se basa en aspectos objetivos que generalmente son los principios consagrados en ella, ya sea prohibiendo una determinada acción de la autoridad en contra de los particulares gobernados u ordenando la forma en que deben conducirse en su función de gobierno. Además, del análisis de lo dispuesto por los artículos 94, párrafo séptimo y 72, inciso f), de la Carta Magna, se advierte el reconocimiento, por parte de nuestro sistema jurídico, de la necesidad de que existan métodos de interpretación jurídica que, con motivo de las imprecisiones y oscuridad que puedan afectar a las disposiciones legales, establezcan su sentido y alcance, pero no condiciona su validez al hecho de que sean claras en su redacción y en los términos que emplean”.

los métodos de interpretación para establecer con claridad su ámbito de aplicación.

47. Por consiguiente, tal como correctamente lo señaló el Tribunal Colegiado, el legislador no está obligado a definir lo que debe entenderse por “un agravio en materia fiscal”, pues esa connotación será determinada dependiendo del caso en concreto, así como que la norma es interpretada por el operador jurídico a través de diversos métodos a fin de establecer su sentido.
48. Ahora bien, el artículo 14, fracción IV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,³ prevé que el juicio de nulidad será procedente, entre otros casos, cuando se impugne una resolución definitiva, un acto administrativo o procedimientos que causen un agravio en materia fiscal, distinto al que refieren las fracciones I (cuando se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación), II (cuando se niegue la devolución) y III (cuando se impongan multas) de ese ordenamiento.
49. Así, como puede apreciarse del referido precepto, la procedencia del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa radica, entre otros supuestos, en el agravio que

³ “**Artículo 14.** El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

II. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;

III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;

IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores...”

se causa a un sujeto en materia fiscal, distinto de los que previamente ya están numerados.

50. En ese sentido, al prever la norma que procede el juicio de nulidad cuando las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos “causen un agravio en materia fiscal”, no genera indefinición alguna a la quejosa; incluso, permite conocer con bastante claridad sus alcances.
51. Lo anterior es así, pues tomando en cuenta que un agravio consiste en la afectación que se genera a la esfera jurídica de un determinado sujeto, cabe precisar que lo que quiso decir el legislador al señalar en el numeral tildado de constitucional que procede el juicio de nulidad cuando exista un “agravio”, fue que las resoluciones definitivas, actos administrativos o procedimientos, son susceptibles de impugnarse en el juicio de nulidad cuando éstos afecten de manera negativa la esfera jurídica de los sujetos que pretenden acceder a ese medio de defensa.
52. Por otra parte, la expresión “en materia fiscal” no hace más que enunciar la rama del derecho en donde debe sufrirse la afectación de la persona que pretende accionar el procedimiento contencioso administrativo.
53. Ello, en virtud de que la competencia de los órganos jurisdiccionales no es amplísima, de tal manera que éstos conozcan de todos los diversos temas que en el universo jurídico se desaten; por el contrario, el legislador ha buscado la especialización de los juzgadores, por lo que conocen de ramas específicas del derecho.

54. Así, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conoce, entre otros temas, de los conflictos tributarios que se susciten entre la administración pública y los gobernados, es decir, de la materia fiscal; de ahí se sigue que la referencia a la materia fiscal sólo hace notar, precisamente, el área del derecho en donde debe ubicarse el agravio.
55. Por ende, se tiene que la norma no genera ninguna afectación a los derechos de la sociedad quejosa, en cuanto hace una expresión abstracta para determinar en qué casos –fuera de la determinación de créditos fiscales, las negativas de devolución y las multas– procede el juicio de nulidad, como es el uso de la expresión “agravio en materia fiscal”.
56. Lo anterior, pues el uso de esa expresión es clara y de fácil entendimiento para el común de los sujetos que tienen una relación con la hacienda pública, pues no hay duda que el legislador dio pauta a la procedencia del juicio de nulidad para los casos en que una resolución, un acto o un procedimiento genere una afectación o un perjuicio en la esfera de derechos y bienes de los sujetos, en la relación que guardan con la hacienda pública.⁴

⁴ Un criterio similar fue sostenido por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia, al resolver la Contradicción de Tesis 196/2006, el cual se considera aplicable por analogía y se refleja en la jurisprudencia 21/2007, de rubro y texto: **“CONTADOR PÚBLICO AUTORIZADO PARA DICTAMINAR ESTADOS FINANCIEROS. AL SER LA SUSPENSIÓN DE SU REGISTRO UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA QUE LE CAUSA AGRAVIO EN MATERIA FISCAL, ES IMPUGNABLE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 11 DE SU LEY ORGÁNICA.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que por "materia fiscal" debe entenderse todo lo relacionado con la recaudación de impuestos o de multas o con las sanciones impuestas por infracciones a las leyes tributarias. Por otra parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo en la tesis 2a. XI/2003, que el requerimiento de información y/o documentos que formula el fisco federal al contador público autorizado que dictaminó los estados financieros, con copia al contribuyente, en términos del artículo 55, fracción I, del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, constituye una resolución definitiva que afecta a ambos, respecto de la cual, si se pretende su nulidad, es necesario impugnarla a través del juicio contencioso administrativo de manera destacada, ya que se impone al profesionista señalado por el desempeño de su actividad. Ahora bien, la expresión "que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores" contenida en el artículo 11, fracción IV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se refiere a una afectación relacionada con el

57. Además, es de explorado derecho que la materia tributaria tiene una repercusión en la esfera de los gobernados a través de los derechos y obligaciones fiscales que éstos ostentan, pudiendo determinar con claridad en qué momento una situación se traduce en un perjuicio en sus derechos e intereses, es decir, en un agravio en materia fiscal.
58. Sin que lo anterior implique que, como lo afirma la recurrente, al encontrarse vinculada la norma combatida con la procedencia del juicio de nulidad, el legislador tuvo, invariablemente, que definir o establecer los alcances del “agravio en materia fiscal”, pues la mención de esa expresión de forma abstracta no da pauta a alguna duda de lo que debe entenderse, sino que es de claro entendimiento dentro del ámbito contencioso administrativo que pretende regular.
59. Por tanto, es incorrecto afirmar que una ley sea inconstitucional por no definir un vocablo o por irregularidad en su redacción, o bien, porque tuvieron que establecer casos específicos y un supuesto abstracto, pues la contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se basa en aspectos objetivos que generalmente son los principios consagrados en ella; máxime, cuando los vocablos utilizados en la norma combatida son claros y comprensibles.
60. En consecuencia, contrario a lo señalado por la inconforme, el artículo de referencia, al encontrarse suficientemente desarrollado en cuanto a

cumplimiento de las leyes fiscales, así como a los casos distintos a aquellos en los que se ocasiona una afectación en la relación jurídico tributaria existente entre el contribuyente y el fisco, por la determinación de una obligación fiscal en cantidad líquida; por la negativa de la devolución de ingresos indebidamente percibidos por el Estado o cuya devolución proceda conforme a las leyes fiscales; o por la imposición de multas por infracción a las normas administrativas federales. En consecuencia, la suspensión del registro que autoriza a un contador público para dictaminar estados financieros para efectos fiscales, constituye una resolución definitiva que causa un agravio en materia fiscal diferente a los supuestos señalados y, por ende, es impugnabile a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual debe agotarse previamente al juicio de garantías.” Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXV, febrero de 2007, página: 733.

sus alcances, es acorde con el derecho de seguridad jurídica, dado que existe pleno conocimiento de los gobernados de los casos en que procederá el juicio de nulidad, en el supuesto de la fracción IV del artículo 14 de la Ley Orgánica del tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

61. Adicionalmente, es **infundada la alegación de la inconforme en el sentido de que dada la indefinición de la expresión “agravio en materia fiscal”, se deja en manos de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el determinar en qué casos procede el juicio de nulidad.**
62. Lo anterior se considera así, en virtud de que la labor de todo órgano de legalidad encargado de dirimir las controversias jurídicas puestas a su consideración, es determinar en qué supuestos las cuestiones fácticas se adecuan a las hipótesis normativas, de modo que se pueda llevar a cabo la aplicación de la ley.
63. Esto es, el proceso racional que cada juzgador realiza para determinar si es posible aplicar la ley, tomando en cuenta los hechos y los supuestos normativos del caso en estudio, así como los distintos métodos de interpretación de las normas, es un aspecto inherente de su propia función jurisdiccional.
64. De ahí que, contrario a lo afirmado por la recurrente, no se deja al arbitrio de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa definir los casos en que procede el juicio de nulidad, sino que a ellos se les encomienda dirimir si el caso que se pone a su consideración implica una afectación en la esfera de los sujetos en la

materia tributaria, lo que se constriñe a una mera aplicación de la norma, como parte de su función jurisdiccional.

65. En ese orden de ideas, se determina que fue correcta la afirmación del órgano colegiado en el sentido de que la porción normativa impugnada no dejaba al arbitrio del operador jurídico, como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, definir dicha expresión en tanto que la interpretación debe justificarse con base en algún método (histórico, sistemático, gramatical, etcétera).
66. En tales consideraciones, la respuesta a la interrogante planteada debe contestarse en sentido negativo.
67. **Estudio de la segunda cuestión: ¿Los demás argumentos planteados en el agravio propuesto, son aptos para revocar la sentencia recurrida?**
68. Por otra parte, la recurrente alega básicamente en sus demás argumentos, que el artículo 14, fracción IV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es violatorio del derecho de acceso a la justicia, pues al no establecer expresamente qué debe entenderse por “agravio en materia fiscal” deja en manos de las Salas fiscales la procedencia o no del juicio contencioso administrativo.
69. Dicha alegación deviene **inoperante**, ya que por una parte, no controvierte las consideraciones vertidas por el Tribunal Colegiado para desestimar el concepto de violación de referencia, por el contrario, se limita a reiterar lo expuesto en su demanda de amparo y,

por otra, no combate su omisión de estudio por parte del órgano colegiado a la luz del derecho de acceso a la justicia.

70. En efecto, la recurrente no impugna lo señalado por el órgano de amparo en el sentido de que el artículo 14, fracción IV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no vulnera el derecho de seguridad jurídica pues no dejaba al arbitrio del operador jurídico, como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, definir dicha expresión en tanto que la interpretación debe justificarse con base en algún método (histórico, sistemático, gramatical, etcétera); consideración respecto de la cual, tampoco hizo valer su omisión de estudio a la luz del derecho de acceso a la justicia.
71. En cambio, se limitó a reiterar que el artículo 14, fracción IV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es violatorio del derecho de seguridad jurídica contenido en el artículo 16 constitucional, ya que al establecer como supuesto de procedencia del juicio contencioso administrativo federal las resoluciones definitivas, actos administrativos o procedimientos que causen un agravio en materia fiscal distinto al que refieren las fracciones I, II y III del mismo precepto legal, los particulares interponen el juicio referido estando siempre sujetos a la interpretación que en su caso pudiera realizar de la procedencia la Sala del Tribunal que en razón de turno conozca del medio de defensa que se intente, es decir, dejando al arbitrio de la autoridad si admite o no el medio de defensa, de acuerdo con su análisis o interpretación, lo cual no acontecería si la porción normativa impugnada estableciera de manera clara qué debe entenderse por agravio en materia fiscal.

72. Así como que, para que el precepto tildado de inconstitucional cumpla con los derechos fundamentales de seguridad jurídica y acceso a la justicia, era menester que en el mismo se señalara expresamente qué debe entenderse por “agravio en materia fiscal”, a efecto de que no se dejara al arbitrio del juzgador su interpretación.
73. De ahí que, dicho alegato resulte **inoperante** al insistir en lo expresado en la demanda de amparo.⁵ Consecuentemente, la respuesta a la cuestión planteada es negativa, en virtud de la inoperancia decretada respecto de los argumentos apuntados.

[...]

En términos de lo previsto en los artículos 3º, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

⁵ Sirve de apoyo a dicha consideración el criterio sustentado por la Segunda Sala de este Alto Tribunal en la jurisprudencia 2ª./J. 62/2008, misma que es compartida por esta Sala, de rubro y texto siguientes: **“AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE REPRODUCEN, CASI LITERALMENTE, LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN CONTROVERTIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA.** Conforme al artículo 88 de la Ley de Amparo, en el recurso de revisión se expresarán los agravios que cause la resolución o sentencia impugnada, esto es, se cuestionarán las consideraciones jurídicas sustentadas en la determinación judicial que se estime contraria a los intereses del recurrente. En ese sentido, son inoperantes los agravios cuando sólo reproducen, casi literalmente, los conceptos de violación expuestos en la demanda de amparo y respecto de los cuales se hizo pronunciamiento en la sentencia recurrida, pues no controvierten los argumentos jurídicos sustentados por el órgano jurisdiccional, que posibiliten su análisis al tribunal revisor.”