

IMPLICACIONES EN MATERIA TRIBUTARIA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL PODER JUDICIAL DE 2024

Tax Implications of the Constitutional Reform to the Judiciary of 2024

JAVIER ELIOTT OLMEDO CASTILLO

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

ORCID ID: 0000-0002-7950-9701

Recibido: 26 de noviembre de 2024 • Aprobado: 28 de febrero de 2025

Cómo citar este artículo: Javier Elliott Olmedo Castillo, "Implicaciones en materia tributaria de la reforma constitucional al Poder Judicial de 2024", en *Dicere*, núm. 8 (julio-diciembre 2025), pp. 72-85. doi: 10.35830/dc.vi8.123

RESUMEN

El trabajo se centra en la reciente reforma constitucional, con la que se transformó la estructura del Poder Judicial y estableció un proceso de auscultación con voto “popular” para la designación de juzgadores federales. Particularmente, se expone lo relativo a la modificación del artículo 17 constitucional, en el sentido de establecer un plazo máximo de seis meses para la resolución de asuntos en materia tributaria; apuntes sobre su reglamentación en leyes secundarias, implicaciones jurídicas y repercusiones en los derechos fundamentales de los contribuyentes.

Palabras clave: acceso a la justicia, amparo, derecho tributario, justicia pronta y expedita

ABSTRACT

The work focuses on the recent constitutional reform, which transformed the structure of the Judiciary and established a vetting process with a “popular” vote for the appointment of federal judges. Particularly, it explains the modification of article 17 of the Constitution, in the sense of establishing a maximum period of six months for the resolution of tax matters; notes on its regulations in secondary laws, legal implications and repercussions on the fundamental rights of taxpayers.

Keywords: access to justice, protection, tax law, prompt and expeditious justice

I. INTRODUCCIÓN

El dieciséis de septiembre del año que transcurre, entró en vigor el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial* (reforma judicial); dicha reforma, tiene como objeto principal cambiar la estructura orgánica de dicho poder de la Unión y establecer el voto “popular” como mecanismo para la selección de juzgadores federales —jueces, magistrados y ministros.¹

En su parte central, la reforma se ha aplicado desde que comenzó su vigencia —según la disposición transitoria *segunda*— con el inicio del Proceso Electoral Extraordinario 2024-2025, con el que se reemplazará a la mitad de los jueces de distrito y magistrados de circuito de todo el país, así como a la totalidad de los once ministros del Máximo Tribunal (para seleccionar a los siete miembros que plantea la Constitución vigente).

Dicho sea de paso, tanto el proceso electoral de referencia como el de la reforma misma han proseguido con la franca violación a la Ley de Amparo y el texto fundamental, en tanto que fueron ignoradas múltiples resoluciones suspensivas dictadas en juicios de amparo y sendos recursos tramitados en los incidentes respectivos; lo que, si bien, no es motivo del presente trabajo, no puede dejar de comentarse para comprender el contexto político en el que se enmarca la reforma analizada, sumado a las posibles consecuencias que traería la aplicación errónea (arbitraria) de la misma y de los medios de protección de derechos humanos en general, y de los contribuyentes, en particular.

Lo dicho porque, lo que se presenta como un cambio que atiende las exigencias sociales —de impartición de justicia, en la especie— no va más allá de una argucia política cuando carece de metodología y mecanismos para su correcta implementación. Es el caso de la modificación al artículo 17, segundo párrafo

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² cuyo texto contempla la obligación, de manera genérica, para los órganos constitucionales (y los tribunales administrativos) de resolver los asuntos que sean de su conocimiento en un plazo máximo de seis meses, con las implicaciones plasmadas en los párrafos subsecuentes, con base en el análisis expositivo y deductivo del texto constitucional, de manera que se pueda dar una respuesta fundada a la interrogante sobre si la reducción de plazos para dictar una resolución jurisdiccional se traduce —*per se*— en un mejoramiento de la justicia fiscal.

II. MÉTODO

A fin de sentar las bases necesarias para responder el problema planteado, en este apartado se establece el marco doméstico e internacional del acceso a la justicia como derecho fundamental; sus vertientes —en particular, la de prontitud y efectividad— y límites establecidos por la jurisprudencia, de manera que el público cuente con el contexto general sobre la aplicabilidad de dicho derecho en los procesos judiciales en México y sus particularidades en la materia tributaria.

II.1 El derecho humano de acceso a la justicia

Reconocido a nivel constitucional —artículo 17— y convencional, de conformidad con los artículos 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, Costa Rica) y 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, por citar solo un par de ejemplos, el acceso a la justicia puede entenderse por su esfera formal, como la obligación estatal de prever en la ley vigente, la existencia de medios de defensa para que los ciudadanos hagan valer sus derechos sustantivos ante los tribunales competentes; en una segunda vertiente,

¹ Presidencia de la República, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial”, Diario Oficial de la Federación, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5738985&fecha=15/09/2024#gsc.tab=0, [consultado el 15 de noviembre de 2024].

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Biblioteca de la Cámara de Diputados, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>, [consultado el 15 de noviembre de 2024].

se exige que tales medios sean materialmente eficaces para lograr su fin, lo que implica una serie de reglas y principios encaminados a facilitar su accionar por parte de los justiciables más vulnerables.³

Al resolver la Contradicción de Criterios (antes *Contradicción de Tesis*) 266/2017,⁴ la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, explicó que la tutela jurisdiccional efectiva, en sentido amplio, puede entenderse como el derecho de las personas a formular pretensiones —y a defenderse de ellas— ante un órgano jurisdiccional, a través de un juicio en el que se respeten las garantías del debido proceso, en el que se emita una sentencia y, en su caso, se logre su plena y efectiva ejecución.

También precisó que, en términos generales, puede descomponerse en varios subconjuntos integrados por derechos específicos, a saber: el derecho de acceso a la justicia, al debido proceso, a obtener una sentencia fundada en derecho y a la plena eficacia o ejecución de la misma.

En adición, mencionó el máximo tribunal del país que los subconjuntos citados pueden analizarse a partir de elementos más básicos; en síntesis, que sendos medios de defensa sean sencillos, rápidos y efectivos. De tal manera, solo se contará con un recurso legal efectivo cuando este sea de fácil acceso para la totalidad de las personas, pauta que suele entenderse casi en exclusiva a que los servicios públicos relacionados con la administración de justicia sean gratuitos, pero esto es solamente una primera condición del amplio abanico de requisitos para alcanzar, mínimamente, una tutela efectiva al derecho humano de referencia.

Algunos mecanismos menos evidentes para ello, que han ido surgiendo de la interpretación constitucional que efectúan los tribunales federales, al igual que de compromisos internacionales, tienen que ver con la actividad procesal que tienen los juzgadores en procesos donde intervienen una o más personas en condición

particular de vulnerabilidad (que puede representar una barrera para su acceso a la justicia).

Lo anterior, en los casos que involucran violencia por razón de género o donde una de las partes es miembro de una comunidad indígena, que no habla el idioma español o pertenece a un grupo minoritario históricamente discriminado —padres solteros, comunidad homosexual, personas extranjeras, etcétera—; supuestos en los que se deben aplicar metodologías para juzgar según la perspectiva especial que lo amerite, así como ajustes razonables en razón de interseccionalidad (verbigracia: el apoyo de traductores y asistencia consular para el imputado extranjero en un proceso penal, o bien, de traductores y una persona conocedora de sus *usos y costumbres*, cuando el procesado —además de no hablar español— pertenezca a una comunidad originaria).

Tales herramientas, aunque originalmente aplicables en la esfera estrictamente judicial, actualmente son de aplicación obligatoria en todo procedimiento jurisdiccional (o administrativo —con modulaciones—), como lo son los juicios contenciosos administrativos, donde se resuelven las controversias en materia fiscal; de ahí el fraseo empleado de tutela *jurisdiccional* efectiva, tratándose del derecho analizado, dado que lo jurisdiccional es propio de cualquier procedimiento seguido en forma juicio, con independencia de que el órgano resolutor no sea, formalmente, de naturaleza judicial.

11.2 La expedites en la impartición de justicia

Uno de los pilares del derecho en comento es el de prontitud en el dictado de las sentencias, puesto que, si bien el fin central de cualquier controversia elevada a sede jurisdiccional es el de obtener una resolución fundada en derecho y que se pueda ejecutar —cumplir plenamente—, de nada sirve si la referida *justicia* es retrasada injustificadamente; al punto de que se ha

³ Sánchez Valencia, *El debido proceso legal en la jurisprudencia de la Corte Interamericana*, pp. 226-230.

⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, “Contradicción de Tesis 266/2017”, Buscador jurídico de la SCJN, https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_publicas/266/2017/Contradiccion-de-Tesis-266-2017, [consultado el 15 de noviembre de 2024].

llegado a adoptar como máxima que “justicia retrasada es justicia denegada”.⁵

Sobre este tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos,⁶ recobrando el estudio efectuado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los casos *Silva e Pontes contra Portugal* y *Robins contra Reino Unido*, estableció que la justicia pronta y expedita no se limita al dictado propiamente dicho de una sentencia, sino que dicha obligación estatal aplica para las etapas subsiguientes al juicio (ejecución) y, en general, a cualquier acto necesario para que se materialice de manera efectiva el derecho u obligación conminado en la resolución.

Asimismo, la CIDH sostuvo —retomando sentencias anteriores— que, para efectos de determinar si existió una transgresión a la citada vertiente del acceso a la justicia, debe atenderse a cuatro elementos: a) complejidad del asunto; b) actividad procesal del interesado; c) conducta de las autoridades judiciales, y d) afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso, mismos que son de aplicación obligatoria para los juzgadores mexicanos, al constituir jurisprudencia interamericana. Tan es así, que ya han sido replicados en la resolución de asuntos donde se reclama una dilación injustificada en la emisión de sentencias, es el caso de la tesis I.4o.A.4 K (10a.), dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito con sede en Ciudad de México.⁷

II.3 Celeridad en asuntos tributarios

Para el tema que interesa al presente trabajo, el establecimiento de plazos reducidos para la substanciación y resolución definitiva de un asunto jurisdiccional suma más obstáculos que beneficios en la impartición de justicia, pues, a los ejemplos reseñados *supra* líneas, hay

que agregar el hecho de que hablamos de una materia sumamente especializada y en la que convergen —de manera particular respecto de otro tipo de asuntos— intereses estatales, *en virtud de que la materia de la litis en asuntos tributarios es siempre recaudatoria*.

Entrando al centro del debate, la modificación constitucional que versa sobre el plazo máximo para resolver asuntos tributarios se encuentra en el artículo 17, segundo párrafo del texto fundamental,⁸ al tenor de la **tabla 1**.

En primer lugar, se precisa que la norma analizada se refiere tanto a los órganos constitucionales, como a los jurisdiccionales —contenciosos administrativos—, además que no excluye a los tribunales administrativos de las entidades federativas, por lo que, en teoría, para la cabal aplicación de dicha disposición habrán de adecuarse no solamente la Ley de Amparo, sino la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA) y los Códigos de Justicia Administrativa —en sus respectivas denominaciones— de cada estado.

En cuanto a la jurisdicción contenciosa, en específico, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), al ser sus Salas las que resuelven como instancia originaria los asuntos tributarios que pueden llegar ante los tribunales federales, surgen dudas para incluirla de manera genérica en el catálogo de autoridades que deben dictar sus resoluciones en el plazo de seis meses, dado que la LFPCA ya contemplaba desde antes de la reforma referida un trato diferenciado —respecto a los plazos para dictar sentencia— de los asuntos competencia de dicho tribunal, atendiendo a la cuantía y naturaleza del asunto concreto.⁹

Hablamos del juicio en la vía sumaria, en el que las actuaciones procesales (como la contestación de la demanda, apersonamiento de tercero a juicio y desahogo de periciales) se reducen prácticamente a la mitad de los tiempos previstos para el juicio tradicional, mientras que la sentencia definitiva debe ser dictada

⁵ García Ramírez, *Los derechos humanos y la jurisdicción interamericana*, p. 134.

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Furlan y familiares vs. Argentina”, sitio oficial de la CIDH, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_246_esp.pdf, [consultado el 15 de noviembre de 2024].

⁷ Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Tesis aislada I.4o.A.4 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, registro digital: 2002350.

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Biblioteca de la Cámara de Diputados, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>, [consultado el 15 de noviembre de 2024].

⁹ Margáin Manautou, *De lo contencioso administrativo, de anulación o de ilegitimidad*, pp. 85-87.

Tabla 1. Modificación constitucional al artículo 17

Texto anterior a la reforma de 15 de septiembre de 2024	Texto vigente
<p>Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.</p>	<p>Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. Las leyes preverán las cuantías y supuestos en materia tributaria en las cuales tanto los Tribunales Administrativos como las Juezas y Jueces de Distrito y Tribunales de Circuito del Poder Judicial de la Federación o, en su caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberán resolver en un máximo de seis meses, contados a partir del conocimiento del asunto por parte de la autoridad competente. En caso de cumplirse con el plazo señalado y que no se haya dictado sentencia, el órgano jurisdiccional que conozca del asunto deberá dar aviso inmediato al Tribunal de Disciplina Judicial y justificar las razones de dicha demora o, en su caso, dar vista al órgano interno de control tratándose de Tribunales Administrativos. [Énfasis añadido]</p>

Tabla de elaboración propia.

dentro de diez días siguientes al cierre de la instrucción, en contraste con los cuarenta y cinco previstos para los demás casos.¹⁰

Los únicos requisitos para acceder al juicio contencioso administrativo por la vía sumaria (normalmente no es necesario pedirlo, pues de surtirse el supuesto, la Sala del TFJA que radique el asunto lo hará por dicha vía) son que el importe principal del interés fiscal (el elemento monetario está implícito) no exceda de quince veces la unidad de medida y actualización elevada al año —equivalente a \$594,420.75 para 2024—, y que la resolución impugnada sea de las contempladas en el artículo 58-2 de la repetida ley, como las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos por las que se determine un crédito fiscal, entre otros.

Entonces, si supuestos como el citado, conforme a la legislación actual, ya contemplan que las resoluciones en materia estrictamente *tributaria* —lo que se retoma enseguida— sean dictadas en plazos reducidos (aún más que los seis meses a que se refiere el artículo 17 de la CPEUM), será interesante analizar la justificación

dada en la leyes secundarias respecto de los asuntos del conocimiento del TFJA, puesto que la carta magna refiere claramente que en dichas leyes se especificarán las cuantías y supuestos en los que será aplicable el multicitado plazo de seis meses.

Continuando con el análisis propuesto, en lo tocante a los asuntos competencia de la justicia federal —motivo central de la reforma—, es indispensable aclarar algunos conceptos y temas que, al parecer, son obviados en el texto constitucional modificado y que pueden representar inconvenientes técnicos para el efectivo cumplimiento del plazo terminante ahí establecido, so pena de entorpecer el acceso a la justicia efectiva de los contribuyentes.

II.3.1 ¿Cuáles se consideran asuntos tributarios?

El fraseo expuesto en la norma comentada no es para menos, ya que, conforme a la doctrina y los criterios jurisdiccionales aplicables en México, los supuestos en materia tributaria se refieren a una rama de lo fiscal; se explica.

¹⁰ Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Biblioteca de la Cámara de Diputados, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfpca.htm>, [consultado el 15 de noviembre de 2024].

Para Humberto Delgadillo, el Derecho Tributario es la rama jurídica referente a los impuestos y demás *contribuciones* que conforman las arcas del Estado y que, a su vez, se inserta en un conglomerado de normas y principios referentes a cualquier otro tipo de ingresos estatales (el Derecho Fiscal), el que también forma parte de un género más amplio: el Derecho Financiero, que estudia lo relacionado con las finanzas públicas.¹¹ Lo anterior, para efectos académicos, es parte de una gama todavía más amplia, como el Derecho Público, aunado a que cada rama comentada incide y puede ser catalogada en esferas diversas de la administración pública (por ejemplo, el Derecho Tributario local o municipal).

En similar línea argumentativa, González García hace un *llamado* a la noción italiana del derecho tributario, que lo colocaba varias décadas atrás como una rama autónoma del derecho financiero e, incluso, convalidando —por ciertos tratadistas— algunas reminiscencias de la doctrina alemana que reduce su objeto de estudio a los impuestos (y no a cualquier tipo de contribuciones); empero, matizando ese tipo de “disputas” académicas, de manera que coincide en que el eje de esta rama jurídica es *el tributo* en sentido amplio —como el delito lo es al derecho penal o el proceso para el derecho procesal.¹²

Lo relevante en este caso es que, aunque en la práctica jurídica (y frecuentemente, también en resoluciones judiciales carentes de rigor técnico en la materia) se hable indistintamente de casos en materia “fiscal” o “tributaria”, no son lo mismo, en tanto que la última es una especie de la primera, referente a los ingresos provenientes de contribuciones; de forma que, en los supuestos particulares contemplados en el segundo párrafo del artículo 17 constitucional, por definición deben excluirse los ajenos a tal naturaleza.

Sobre el tema, nuestro Máximo Tribunal en Pleno, cuando resolvió la Acción de Inconstitucionalidad 10/2003 y su acumulada 11/2003, a partir de un estudio del sistema constitucional de distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas, en materia de

construcción y establecimiento de vías generales de comunicación, estableció —en lo que interesa— que a la Ley de Ingresos de la Federación le asiste un carácter de “norma tributaria”.

En dicho asunto, la Corte declaró la invalidez de los artículos 38 y noveno transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003, debido a que su contenido no era preponderantemente tributario, sino que tenía que ver con políticas inherentes a la construcción de carreteras federales.

En este supuesto, si bien, en anteriores precedentes ya se había dicho que el legislador goza de amplia libertad configurativa para establecer disposiciones ajenas a la denominación de una ley (como los delitos especiales —v.g., los contenidos en el Código Fiscal de la Federación, y no en la legislación penal—); o inclusive, que cuando se incorporaran temas totalmente ajenos a la naturaleza de la ley que los contiene, ello no lo viciaba en sí mismo de inconstitucionalidad, pues en todo caso debía considerarse como una deficiente técnica legislativa; también es cierto que existen materias para las cuales se contemplan reglas específicas de configuración, instauradas por el poder constituyente (creador original de la Constitución —aclaración más que necesaria actualmente—), las cuales no pueden ser ignoradas por el legislador ordinario, al ser un poder constituido.¹³

Continuando con el supuesto de la Ley de Ingresos, conforme a la interpretación teleológica de los artículos 72 y 74 de la CPEUM efectuada por la SCJN —en la parte relativa al proceso legislativo de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos federales—, se concluye que el legislador original de la Constitución previó un régimen específico para dichas normas, que consta de los siguientes elementos:

A. Normas procedimentales particulares.

- (I) La iniciativa de ley correspondiente solo puede ser presentada por el Ejecutivo Federal.
- (II) Se impone una obligación temporal específica para su

¹¹ Delgadillo Gutiérrez, *Principios de derecho tributario*, pp. 20-22.

¹² González García, “Concepto y contenido del derecho tributario”, en Alvarado Esquivel (coord.), *Manual de derecho tributario*, pp. 2-3.

¹³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, “Acción de Inconstitucionalidad 10/2003 y su acumulada 11/2003”, Buscador jurídico de la SCJN, https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_public/vjR23ngB_UqKst8oY7DT/%22Mutilaci%C3%B3n%22, [consultado el 17 de noviembre de 2024].

presentación, misma que puede ser, ya sea el 8 de septiembre o el 15 de noviembre de cada año, aun cuando se prevé la posibilidad de su ampliación.

(III) Necesariamente debe ser cámara de origen la de Diputados, mientras que en los otros casos, la propia Constitución dispone que el procedimiento legislativo puede iniciar indistintamente en cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión.

(IV) Por su propia naturaleza, se impone el análisis y discusión conjunta o relacionada de esta norma con el diverso acto del legislativo consistente en el presupuesto de egresos.

B. Un contenido normativo específico.

(I) Ser de un contenido tributarista, entendiendo por este, que legisle sobre las contribuciones que deba recaudar el erario federal;

(II) Dicho contenido debe ser proporcional y correlativo con lo diverso acordado o previsto en el presupuesto de egresos.

C. Ámbito temporal de vigencia ordinario.

Por lo general, y a diferencia de otros ordenamientos, la Ley de Ingresos tiene una vigencia anual, pues por su propio contenido, está destinada únicamente a prever de dónde se proveerá la Federación de los ingresos que le sean necesarios para cubrir un determinado presupuesto de egresos que regirá durante una anualidad.

Ejecutoria de la que emanó la jurisprudencia P./J. 80/2003, visible en el Semanario Judicial de la Federación, con registro 182605 y rubro siguiente:

“LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN. LA INCLUSIÓN EN DICHOS ORDENAMIENTOS DE PRECEPTOS AJENOS A SU NATURALEZA, ES INCONSTITUCIONAL”.¹⁴

De ahí que, si la modificación analizada se refiere expresamente a supuestos en materia “tributaria”, es innegable, conforme a lo antes expuesto, que las disposiciones que se incorporen en leyes secundarias para proveer su cumplimiento deben versar solamente sobre estos aspectos (recaudación de contribuciones) y no sobre cualquier tema que pudiera tipificarse de naturaleza fiscal, como podrían ser juicios relacionados con sanciones a servidores públicos o de licitaciones de obras públicas.

II.4 ¿A partir de qué momento “se conoce” de un asunto en sede judicial?

Otra cuestión para plantearse es el de la actuación procesal a partir de la cual comenzará a computarse el plazo de seis meses para dictar resolución, ya que pensar al “conocimiento” de cualesquier casos en sede judicial como la mera *radicación* de un asunto (acuerdo recaído ante la recepción de una promoción inicial), como sugiere la redacción descuidada de disposiciones como la analizada en este trabajo, es no entender cómo funciona la justicia en México.

En cualquier proceso judicial, deben seguirse una serie de pasos (etapas) y actuaciones, de manera que se garantice el debido proceso y, en general, las garantías judiciales de todas las partes. Aunque el nombre otorgado —legal o doctrinariamente— puede variar según la materia, podemos sintetizar al estándar de la secuencia procesal ante tribunales, de la forma siguiente:

1. **Radicación.** Se da con el primer contacto ante la justicia —federal o local—; el promovente de una demanda, petición o recurso presenta su escrito ante el órgano jurisdiccional y este *acuerda*; en dicho acuerdo inicial se asigna al caso un número de causa o expediente, se provee sobre la admisión, o no, del mismo; se ordena emplazar a las demás partes —particularmente a la “demandada” o contraparte—, entre otras cuestiones necesarias para estar en aptitud de substanciar el proceso.
2. **Instrucción.** Son todas las actuaciones llevadas por y ante el órgano resolutor, tendentes a que este cuente con los elementos necesarios para emitir su fallo, en la que de igual manera existen diversas reglas y principios que deben ser observados, para no viciar el procedimiento en perjuicio de los derechos de las partes (contestación de la demanda o pretensión inicial —y ampliación de la misma, de ser el caso—, admisión y depuración de pruebas, promoción y resolución de incidentes; por ejemplo, puede ocurrir que se impugne una notificación mal efectuada de la vista dada al quejoso en un amparo con el informe justificado de la autoridad responsable).
3. **Sentencia.** Una vez cerrada la instrucción del asunto, las leyes conceden plazos diferenciados para que se dicte resolución, lo que dependerá de la materia, de si se resuelve de manera singular (un juzgador) o por un órgano colegiado, así como de otras causas especificadas en algunas normas, como el volumen de las constancias que integran un expediente o la cuantía del asunto.

¹⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, Tesis de jurisprudencia P./J. 80/2003, *Semanario Judicial de la Federación*, registro digital: 182605.

Ahora, como se adelantó, no es práctica ni técnicamente correcto pensar en que pueda pasarse del punto 1 al 3 de manera lineal e ininterrumpida; hacerlo, significaría suponer que tan pronto se recibe una demanda de amparo y se radica como *amparo indirecto X/2024*, el juzgado respectivo cuenta con todos los elementos para dictar, cualquiera que sea el plazo legal para ello, una sentencia que decida sobre la totalidad de las cuestiones planteadas (de fondo, incidentales o causas de improcedencia alegadas por la autoridad), lo que desde luego no es así.

II.5 Trámite del amparo indirecto

De entrada, en el caso de la procedencia de este juicio existen actos o resoluciones contra los cuales no es procedente, de conformidad con el artículo 61 de la Ley de Amparo,¹⁵ por lo que, si el Juzgado de Distrito que reciba alguna demanda donde se advierta —de manera manifiesta e indudable— que se está ante uno de esos supuestos, desechará de plano tal promoción; sin embargo, también suele pasar que tales desechamientos son incorrectos, por lo que el justiciable puede interponer una *queja* contra dicha determinación, caso en que, de ser fundado el recurso, se deberá dictar un nuevo acuerdo donde se dé trámite a la demanda inicial, con la obviedad de que el tiempo transcurrido para resolver ese recurso suspende los plazos en la causa principal (amparo); y así sucede con cada recurso que sea interpuesto durante la substanciación del juicio.

Una vez superado el acuerdo inicial por el que se radica una demanda de garantías, el Juzgado debe requerir sus informes previo y justificado a las autoridades señaladas como responsables, así como ordenar el emplazamiento del tercero interesado (en caso de haberlo); en este paso suelen transcurrir semanas e incluso meses de relativa inactividad procesal, dado que

puede suceder que la autoridad rinda su informe de ley sin adjuntar las constancias para acreditar su dicho (y se debe esperar a que cumplan con los requerimientos respectivos, cuando ello es indispensable para la resolución del asunto).

Tampoco es extraño que la parte promovente desconozca el domicilio para notificar la instauración del juicio a la parte tercera interesada, que en casos tributarios, suele ser la autoridad fiscal federal que emitió una multa, supuestos en los que se ordenan girar oficios a diversas autoridades en auxilio de la justicia federal, para dar con el domicilio referido (autoridad fiscal, electoral, la que conoció los datos personales de esa persona en el procedimiento administrativo, etcétera), o de lo contrario, esperar a que se cumpla con la notificación por edictos a costa de la parte actora (suponiendo que no alegue imposibilidad económica para ello, lo que retrasa aún más la diligencia, en atención a la decisión que adopte el órgano judicial).

Aunque con menos frecuencia, también es posible que una vez que se ha radicado un amparo indirecto ante Juzgado de Distrito, este se declare incompetente sobre su estudio, remitiendo la demanda con las respectivas constancias al par que considere es el correcto para dirimir el asunto; el que, a su vez, puede declinar la competencia, debiéndose resolver el problema a través de un “conflicto competencial”, ante un Tribunal Colegiado de Circuito; inclusive, en casos donde la falta de competencia no es clara para declinar el asunto desde su radicación, sino que requiere de un estudio de fondo, es posible que sea hasta el momento de emitir la sentencia, donde precisamente se prescinda de decidir sobre las pretensiones sustantivas del amparo, por declararse la incompetencia, ordenándose hasta ese momento remitir el expediente al órgano que se considere legitimado para ello, el que deberá radicarlo como un nuevo amparo.

Sin olvidar que, en juicios de amparo donde el acto reclamado sea materialmente administrativo (asuntos fiscales incluidos), la ley de la materia contempla en su artículo 117 que la autoridad responsable a la que se reclame la falta o insuficiencia de fundamentación y

¹⁵ Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Biblioteca de la Cámara de Diputados, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lamp.htm>, [consultado el 17 de noviembre de 2024].

motivación, podrá complementarla al rendir su informe justificado; caso en el que ampliar la demanda inicial ya no es un simple derecho procesal del quejoso, sino que muchas veces la procedencia de sus conceptos de violación dependen de que se haga la ampliación de los mismos.

II.6 Trámite del amparo directo

Fuera de los casos de excepción para instar la vía constitucional indirecta contra actos de naturaleza tributaria sin agotar los medios de defensa ordinarios, la mayoría de estos asuntos se combaten mediante el amparo directo promovido contra la resolución definitiva (dictada por el TFJA). Al respecto, también pueden darse situaciones específicas que retrasen la substanciación del juicio, pero que no pueden ser ignoradas en atención a las garantías esenciales del procedimiento.

Es el caso del acuerdo de radicación, en el que se requieran constancias al Tribunal responsable que omitió adjuntar a su informe (como los emplazamientos de las partes), así como el retraso para notificar a las partes el acuerdo admisorio, otorgándoles el plazo legal de 15 días para manifestar lo que a sus intereses convenga. Finalmente, la ley de la materia señala que la sentencia en esta vía se debe formular dentro de los 90 días posteriores al turno del asunto (con el Magistrado ponente), plazo menor al contemplado en el reformado artículo 17 constitucional; no obstante, huelga enfatizar que el segundo de los plazos —6 meses—, aplica a partir “del conocimiento del asunto”, lo que parece impráctico tomando en consideración los supuestos aquí señalados, que pueden alargar la etapa de instrucción de un juicio.

II.7 A modo de conclusión (sobre los motivos de retraso en el trámite de juicios de amparo)

Como los anteriores existen ejemplos variados de circunstancias que pueden alargar la substanciación de un juicio ante tribunales federales, sin que pueda

considerarse que el tiempo de mérito deba tomarse en cuenta para el plazo legal que tienen los tribunales para emitir sus fallos definitivos, en tanto que se trata de actuaciones procedimentales necesarias para garantizar el debido proceso, pero que de ninguna manera aportan al órgano resolutor los elementos necesarios para llegar a una decisión fundada sobre la procedencia, o no, de las pretensiones planteadas (legales o constitucionales); lo que sucederá hasta el cierre de la etapa instructiva del proceso de que se trate, que para el caso de amparos indirectos, se considera que se surte cuando vence la vista otorgada a las partes con el informe justificado de la autoridad —salvo casos muy específicos, como cuando se ofrece una prueba superviniente o que requiera desahogo especial, previo a la audiencia constitucional—, mientras que en el amparo directo, tal etapa cierra con el auto por el que se turna el asunto al Magistrado ponente para la formulación del proyecto de sentencia respectivo.¹⁶

El dilema: según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), al 2021, el gasto total que México destinó a la impartición de justicia y seguridad pública fue del 0.65% del Producto Interno Bruto, casi dos puntos porcentuales por debajo del país líder —miembro de dicha organización—, Costa Rica, e incluso inferior al promedio de toda la OCDE del 1.76%; además, que en el país existen menos de 5 jueces o magistrados por cada 100,000 habitantes, lo que representa un cuarta parte del promedio mundial.¹⁷

Información que no solamente cobra relevancia con motivo de la reforma constitucional objeto de este trabajo, sino también porque México es uno de los países a nivel mundial con mayores índices de desigualdad y violencia —remarca la OCDE—, índices cuya disminución, o no, depende en gran medida de la eficiencia de la existencia de instituciones de impartición de justicia robustas.

A lo anterior, se suma que el gasto específicamente presupuestado para el Poder Judicial de la Federación

¹⁶ Carranco Zúñiga y Zerón de Quevedo, *Amparo directo contra leyes*, p. 141.

¹⁷ Instituto para la Economía y la Paz, “Índice de paz México 2024”, IEP, <https://www.indicedepazmexico.org/>, [consultado el 25 de febrero de 2025].

ha disminuido de manera progresiva desde por lo menos 2018,¹⁸ especial y contradictoriamente respecto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2025 —ejercicio de la primera “elección” extraordinaria de personas juzgadoras—, que tuvo un recorte de más de siete mil millones de pesos, respecto del total aprobado para 2024.¹⁹

En suma, se trata de indicadores que, si bien, no relevan de toda carga a las instituciones judiciales de su papel como poder de la Unión, sí dan cuenta de las condiciones en que los juzgadores federales desempeñan sus funciones de frente a garantizar el anhelado derecho a la justicia efectiva de los mexicanos, sobre todo si los factores relatados son confrontados con la estadística de los órganos jurisdiccionales, como se muestra en la **tabla 2**.

Estadística judicial que representa el número de asuntos de —nuevo— ingreso (sin contar las promociones, comunicaciones oficiales, incidentes y demás cuestiones accesorias de cada expediente), en los Tribunales Colegiados de Circuito especializado en materia administrativa, con mayores cargas del país por cada cien mil habitantes; precisándose que según la misma fuente oficial, en un circuito relativamente pequeño como el décimo primero, correspondiente al estado de Michoacán, el total de asuntos referido ronda los 61, cantidad aún significativa en comparación con el repetido número de personas juzgadoras federales reportado en los estudios de la OCDE (de 5).

De lo que devienen situaciones de rezago, como se muestra enseguida, con el reporte de estadística judicial correspondiente al citado décimo primer circuito, respecto de los Tribunales de Amparo con competencia para conocer de los asuntos fiscales; gráfica que contiene el comparativo entre los tres órganos colegiados en la materia, existentes en el circuito judicial, con el

Tabla 2. Índice de litigiosidad/administrativa

Primeros 5 lugares	Circuito	Ver todos los circuitos
1	Primer circuito	606.56
2	Vigésimo Cuarto Circuito	341.72
3	Decimoséptimo Circuito	188.88
4	Trigésimo Segundo Circuito	185.05
5	Decimooctavo Circuito	154.81

Es el total de asuntos ingresados en materia administrativa en los órganos jurisdiccionales, por cada cien mil habitantes.

Fuente: Consejo de la Judicatura Federal.

promedio de todos los órganos del mismo circuito, y el promedio nacional (**gráfica 1**).

III. RESULTADOS

Al momento de terminar el presente trabajo, la Ley de Amparo —como la relativa al juicio contencioso administrativo federal— se mantiene intocada; para el juicio de amparo indirecto, la norma prevé que deberá dictarse sentencia en la *audiencia constitucional*, mientras que en amparo directo se concede 90 días hábiles a los Tribunales Colegiados de Circuito para la formulación de sus sentencias (que considerando los días en los que no corren plazos conforme al artículo 19 de la Ley, así como los que transcurren entre el listado del asunto y la sesión donde se voten, se aproxima a los cuatro o cinco meses).

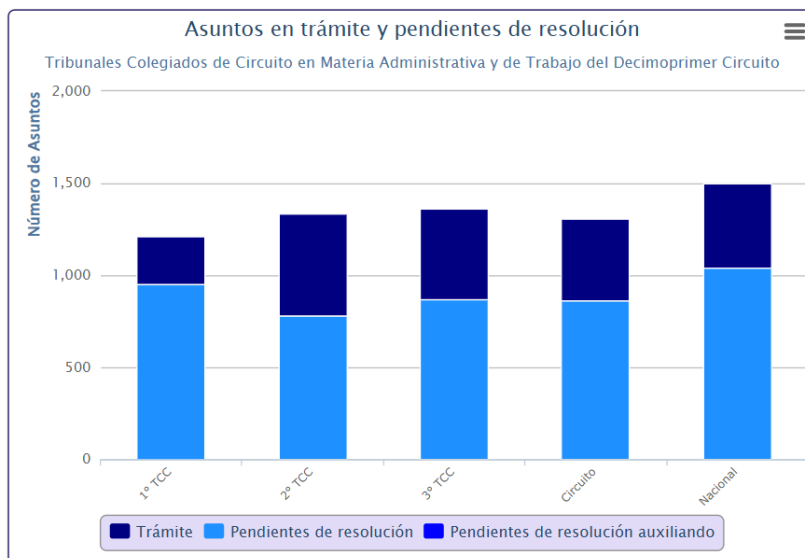
Siendo importante precisar, que tratándose del amparo indirecto, es extraña la sentencia que se dicta precisamente en la audiencia constitucional, haciéndose conocida la frase en los considerandos de la resoluciones respecto a que el momento del dictado referido fue cuando “lo permitieron las labores del juzgado”; tan es así, que recientemente la Primera Sala de la SCJN emitió la jurisprudencia número 125 del 2024,²⁰ con la que, de

¹⁸ Rodríguez, “México, entre los que menos gastan en justicia en OCDE”, *El Economista*, <https://www.economista.com.mx/politica/Mexico-entre-los-que-menos-gastan-en-justicia-en-OCDE-20231016-0005.html>, [consultado el 27 de febrero de 2025].

¹⁹ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2025, Biblioteca de la Cámara de Diputados, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/pef_2025.htm, [consultado el 27 de febrero de 2025].

²⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Tesis de jurisprudencia 1a./J. 125/2024 (11a.), *Semanario Judicial de la Federación*, registro digital: 2029439.

Gráfica 1. Comparativo entre los tres órganos colegiados en la materia, existentes en el circuito judicial, con el promedio de todos los órganos del mismo circuito, y el promedio nacional



Fuente: Consejo de la Judicatura Federal.

facto, legitima dicha práctica indebida al referir que la ley de la materia no prevé un plazo para el dictado de las sentencias en amparo indirecto —cuando lo cierto es que sí prevé que debe ser durante la multicitada audiencia—, por lo que, para efectos de la admisión de una queja por dilación en su dictado, se debe atender a los 90 días previstos para la sentencia del amparo directo.

No obstante, fuera de dichas controversias, lo que se resalta en este caso es que la legislación vigente ya prevé plazos inferiores a los seis meses de la reforma judicial, de manera que la inminente modificación de dichas disposiciones pueden generar más dudas y preocupaciones a la ya mermada confianza ciudadana en la impartición de justicia en México; ¿acaso el legislador pretenderá ignorar todas las actuaciones procesales necesarias para la substanciación de un juicio —de la materia que sea—, con el único fin de procurar un dictado rápido, pero irreflexivo de las sentencias?, ¿los juzgadores deben dictar sus resoluciones en los plazos terminantes referidos, sin importar que no esté debidamente integrado el expediente, o que no se haya emplazado a todas las partes —con la consecuente violación de derechos humanos que ello significa—, so pena de ser cesados del cargo o sometidos a querellas penales y administrativas?

IV. CONCLUSIONES

Con lo expuesto, puede advertirse que el fraseo plasmado en el artículo 17 constitucional a raíz de la reforma judicial de 2024, se efectuó sin

contemplar que los plazos para dictar sentencia en casos del fuero federal no son distantes de los seis meses establecidos en la Constitución, e incluso los hay inferiores —juicio sumario—. Por lo que, ante la eventual reglamentación de dicha disposición en leyes secundarias, el panorama esperado puede ser preocupante si se restringe la función de los juzgadores al dictado acelerado de sus resoluciones, con la justificación de dar respuesta pronta a los justiciables, pero ignorando que el acceso a la justicia, para ser efectivo, debe respetar diversos principios concatenados entre sí, partiendo del análisis minucioso y técnico de los autos que integran cualquier expediente judicial.

Máxime que el retraso en la resolución de cualquier asunto jurisdiccional se puede deber a una multiplicidad de factores, entre los que destacan la insuficiencia de personal, de recursos materiales y humanos en los juzgados y tribunales federales o la elevada carga laboral (asuntos de ingreso) en determinados órganos, que ocasiona rezago administrativo en la sola integración los expedientes, antes de su estudio y resolución. Aspectos que, desde luego, no fueron contemplados en la reforma analizada, haciéndose ilusoria la premisa de que basta establecer un plazo en la CPEUM o en cualquier ley secundaria para dictar resolución, para que las problemáticas históricas aquí reseñadas simplemente desaparezcan.

En este orden, el panorama para la justicia tributaria en México es, cuando menos, desalentador, por lo que al momento solo queda esperar a conocer el desarrollo que se hará de la disposición en comento en leyes secundarias, para conocer los resultados reales que ello traerá para los contribuyentes; en el entendido que la impartición de justicia no solo debe ser pronta, sino real y efectiva para poder llamarla de esa forma, sin que sea válido excusar su cumplimiento en argucias políticas como deficiencias presupuestales, ni en la “curva de aprendizaje” de funcionarios sin la preparación técnica y experiencia requeridas para la impartición de justicia —o la prestación de cualquier servicio público—.

FUENTES CONSULTADAS

Bibliografía

Carranco Zúñiga, Joel y Zerón de Quevedo, Rodrigo, *Amparo directo contra leyes*, México, Porrúa, 2023.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Principios de derecho tributario*, México, LIMUSA, 2014.

García Ramírez, Sergio, *Los derechos humanos y la jurisdicción interamericana*, México, IIJ-UNAM, 2002.

González García, Eusebio, “Concepto y contenido del derecho tributario”, en Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús (coord.), *Manual de derecho tributario*, México, Porrúa, 2008.

Margáin Manautou, Emilio, *De lo contencioso administrativo, de anulación o de ilegitimidad*, México, Porrúa, 2016.

Sánchez Valencia, Rubén Arturo, *El debido proceso legal en la jurisprudencia de la Corte Interamericana*, México, Porrúa, 2020. }

Electrónicas

Consejo de la Judicatura Federal, “Indicadores anuales de litigiosidad y productividad”, <https://www.dgej.cjf.gob.mx/>, [consultado el 27 de febrero de 2025].

Consejo de la Judicatura Federal, “Indicadores de asuntos en trámite y pendientes de resolución”, <https://www.dgej.cjf.gob.mx/>, [consultado el 27 de febrero de 2025].

Instituto para la Economía y la Paz, “Índice de paz México 2024”, IEP, <https://www.indicedepazmexico.org/>, [consultado el 25 de febrero de 2025].

Presidencia de la República, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial”, Diario Oficial de la Federación, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5738985&fecha=15/09/2024#gsc.tab=0, [consultado el 15 de noviembre de 2024].

Rodríguez, “México, entre los que menos gastan en justicia en OCDE”, *El Economista*, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Mexico-entre-los-que-menos-gastan-en-justicia-en-OCDE-20231016-0005.html>, [consultado el 27 de febrero de 2025].

Legales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Biblioteca de la Cámara de Diputados, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>, [consultado el 15 de noviembre de 2024].

Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Biblioteca de la Cámara de Diputados, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lamp.htm>, [consultado el 17 de noviembre de 2024].

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Biblioteca de la Cámara de Diputados, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfpc.htm>, [consultado el 15 de noviembre de 2024].

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2025, Biblioteca de la Cámara de Diputados, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/pef_2025.htm, [consultado el 27 de febrero de 2025].

Precedentes judiciales

Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Furlan y familiares vs. Argentina”, sitio oficial de la CIDH, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_246_esp.pdf, [consultado el 15 de noviembre de 2024].

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Tesis aislada I.4o.A.4 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, registro digital: 2002350.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, “Acción de Inconstitucionalidad 10/2003 y su acumulada 11/2003”, Buscador jurídico de la SCJN, https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/vjR23ngB_UqKst8oY7DT/%22Mutilaci%C3%B3n%22, [consultado el 17 de noviembre de 2024].

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, Tesis de jurisprudencia P./J. 80/2003, *Semanario Judicial de la Federación*, registro digital: 182605.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, “Contradicción de Tesis 266/2017”, Buscador jurídico de la SCJN, https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/oSdp3XgB_UqKst8owhhQ/%22Autogobierno%22, [consultado el 15 de noviembre de 2024].

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Tesis de jurisprudencia 1a./J. 125/2024 (11a.), *Semanario Judicial de la Federación*, registro digital: 2029439.