

CAPITULO VI

6. Medios de defensa.

“Los sistemas jurídicos de los países, como México, organizados política y jurídicamente bajo el arquetipo del Estado de Derecho prevén instrumentos diversos en total disponibilidad del administrado mediante los cuales es posible conseguir que un determinado acto administrativo sea retirado de la vida jurídica o bien modificado, en atención al incumplimiento de determinadas exigencias que sobre el mismo plantea el ordenamiento jurídico.”⁷⁰

De tal suerte que ante el incumplimiento de las exigencias constitucionales en el establecimiento y aplicación de precios estimados, se distinguen tres esquemas de defensa, a saber:

6.1. Por vía de amparo.

Teleológica e históricamente el juicio de amparo es el “medio de control o protección del orden constitucional contra todo acto de autoridad que afecte o agravie a cualquier gobernado y que se ejercita exclusivamente a impulso de éste.”⁷¹

Ahora bien, es necesario proteger el orden constitucional ya que en esta Norma, el pueblo ha hecho ejercicio de la potestad soberana de la que es originario⁷² y ha consignado, a través de los órganos constituyentes, su voluntad. Parte de esa voluntad se cristaliza dentro de

⁷⁰ JIMENEZ GONZALEZ, Antonio. Lecciones de derecho tributario. Thomson Learning Editores, México, 2002, p. 386.

⁷¹ BURGOA O. Ignacio. Op. Cit. p. 139.

⁷² Artículo 39 constitucional.

la Norma Fundamental en la forma de garantías, que establecen límites al actuar *in imperium* del Estado frente al individuo. En un Estado ideal, estas garantías serían respetadas a cabalidad, pero al ser el Estado una construcción humana orientada a la preservación del estatus quo, es por derivación imperfecto, por lo tanto se hace necesario establecer un mecanismo de control constitucional eficaz, que tenga como característica ubicar a la representación del Estado en relación de igualdad con el gobernado y a ambos, en relación de subordinación con respecto a aquel que le ha sido conferida la responsabilidad de dirimir, sustentado en la justicia.

La fracción I del Artículo 103 Constitucional establece que “los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales”, constituyendo el fundamento constitucional que positiviza el mecanismo de protección de garantías y le permitirá al sujeto pasivo agraviado por el establecimiento de precios estimados, solicitar la protección de la Justicia Federal a través del Amparo.

6.1.1. Excepción al principio de definitividad.

Si bien es cierto que el principio de definitividad⁷³ al que se encuentra sujeta la procedencia del juicio de amparo, requiere que se agoten los recursos que contemple la materia correspondiente antes de recurrir a este medio de defensa, también es cierto que existen excepciones a este principio aplicables a nuestro objeto de estudio, a saber:

Burgoa explica que “el amparo contra leyes, sea que estas se impugnen como auto-aplicativas o a través de un acto concreto y específico de aplicación, no rige por modo

⁷³ Principio establecido por las fracciones XIII, XIV y XV del artículo 73 constitucional.

absoluto el principio de definitividad -ya que,- si el acto reclamado lo constituye una ley o un reglamento en sí mismos considerados, el agraviado no solo no está constreñido a agotar ningún recurso, juicio o medio de defensa legal que se establezca para atacar cualquier acto de autoridad en que se apliquen, sino ningún otro conducto ordinario de impugnación, pudiendo ocurrir directamente al amparo.”⁷⁴

Así mismo, Burgoa explica que “nuestro Alto Tribunal ha establecido que cuando no se ataca un acto de autoridad administrativa por inexacta aplicación de la ley que lo rige, sino por ser contrario a una garantía constitucional diversa de la exacta aplicación de las leyes, tal cuestión no puede plantearse ante la autoridad común, porque las controversias sobre violaciones de garantías están reservadas a los tribunales federales por el artículo 103 constitucional y, en consecuencia, no existe la obligación de agotar recursos ordinarios antes de acudir al amparo. (Revisión número 3937/49, fallada el 25 de julio de 1949)”⁷⁵

“El Primer Tribunal Colegiado del primer Circuito en Materia Administrativa ha establecido jurisprudencia en el sentido de que cuando se impugnen actos de autoridad por las violaciones directas e inmediatas que cometan contra las garantías constitucionales del gobernado, o sea, sin que su inconstitucionalidad dependa de la infracción a leyes o normas jurídicas secundarias, es decir de la contravención de la garantía de legalidad por la aplicación indebida de estas, el agraviado no tiene la obligación de agotar ningún recurso o medio de defensa legal contra tales actos, sino que puede atacar estos mediante la acción de amparo.”⁷⁶

Estas hipótesis jurisdiccionales se actualizan en el caso planteado, ya que como se expuso en los capítulos que preceden, la inconstitucionalidad de los precios estimados no

⁷⁴ BURGOA O. Ignacio. p. 295.

⁷⁵ Idem. p. 291, nota 374.

⁷⁶ Idem. p. 293.

responde a la inexacta aplicación de las normas que los establecen, sino por la inconstitucionalidad de las mismas al contravenir la garantía de seguridad jurídica contenida en el artículo 133 de la Norma Suprema y por lo tanto, es posible interponer el juicio de amparo al tenor de lo siguiente, sin tener que agotar los recursos administrativos.

6.1.2. Por vía de amparo indirecto.

El amparo indirecto o bi-instancial procede según lo dispuesto por la fracción I del Artículo 114 de la Ley de Amparo, contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del Artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso.

Por lo tanto, al ser la Ley aduanera una Ley federal y la Resolución sobre precios estimados una resolución de observancia general, y al ser estas mismas las que fundamentan y motivan el establecimiento de precios estimados, es pertinente acudir ante la Justicia Federal por vía de amparo indirecto.

De tal forma, hay que señalar que el apelativo “indirecto” responde a que éste se desarrolla en dos instancias; en la primera instancia, o sea, la que se entabla ante el Juez de Distrito, “el objetivo fundamental o punto final perseguido por la acción de amparo, consiste en la resolución de la cuestión planteada en esta, es decir, en la constatación de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado. Por el contrario -en la segunda,- la relación procesal que se suscita ante la Suprema Corte o ante los Tribunales Colegiados de Circuito, a virtud de la interposición del recurso de revisión contra las sentencias de los

Jueces de Distrito, la finalidad primaria no estriba en decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, sino en declarar si hubo o no violaciones legales cometidas en la resolución recurrida o durante el procedimiento de primera instancia, entrando de manera secundaria al examen de la cuestión constitucional planteada.”⁷⁷

Así pues, el importador en definitiva que sea perjudicado por el establecimiento de precios estimados deberá acudir ante el Juez de Distrito para interponer la demanda de amparo indirecto, pudiendo hacerlo en dos momentos, tal como lo establece el anteriormente citado Artículo 114 de la Ley de Amparo, a saber:

6.1.2.1. Primer momento; su entrada en vigor.

Es el caso de las leyes denominadas “auto-aplicativas” que tienen como característica que con su sola entrada en vigor implican una obligatoriedad efectiva y actual para las personas o categorías de estas a las cuales afecta a través de un agravio personal y directo, sin requerir de un acto aplicativo posterior que obligue a su observancia.

Burgoa nos explica que la jurisprudencia⁷⁸ que para tal efecto ha expedido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establece que las leyes de acción automática, es decir, el caso de las leyes que en preceptos que revisten la forma general, designan personas o comprenden individuos innominados, pero bien definidos por las condiciones, circunstancias y posición en que se encuentran, y entonces, quienes demuestren que están comprendidos en la designación de la ley, tienen carácter de agraviados por ella y personalidad para promover el juicio de amparo contra la misma, ya que al estar obligados a hacer o dejar de hacer y si intentan

⁷⁷ Idem. p. 631.

⁷⁸ Apéndice al Tomo CXVIII. Tesis 97 v 99 v Tomo CVI, pag. 87.

ejercitar sus derechos, haciendo punto omiso de la ley, los jueces tendrán que negar a sus peticiones, puesto que deben obedecer la ley y por lo mismo su expedición afecta a los designados, les causa un perjuicio y no es necesario que exista un principio de ejecución para que puedan solicitar el amparo contra ley, independientemente de que puedan hacerlo contra el acto concreto de aplicación.⁷⁹

El anterior es el caso de las leyes que establecen los precios estimados, ya que, como se expuso en los capítulos pertinentes, el Artículo segundo de la Resolución sobre precios estimados y el Artículo 36 fracción I inciso e) de la Ley Aduanera, establecen la obligación de hacer a la que está sujeto el importador en definitiva de mercancías que haya declarado un valor de transacción menor al precio estimado, de presentar el documento en que conste la garantía otorgada mediante depósito en cuenta aduanera de garantía, es decir, sin requerir un acto de aplicación posterior y evidenciando el carácter auto-aplicativo de estas normas y, por lo tanto, la procedencia del amparo indirecto contra leyes a razón de su entrada en vigor.

Tratándose de normas jurídicas de efectividad automática (auto-aplicativas), el término durante el cual debe interponerse el juicio de amparo es de treinta días, contado a partir de la fecha en que la ley correspondiente entre en vigor, según lo establece el Artículo 22, fracción I de la Ley de Amparo.

El momento en que deberá calificarse por el juzgador si la ley impugnada a través del amparo es auto-aplicativa no será a priori, es decir en el momento de la admisión de la demanda, sino que deberá hacerlo tomando en cuenta los argumentos aducidos por la autoridad en el informe justificado que para tal efecto rinda.

⁷⁹ BURGOA O. Ignacio. Op. Cit. p. 222.

Debido a que la Resolución sobre precios estimados entró en vigor el 15 de marzo de 1994 y la última reforma a los diversos de la Ley Aduanera que establecen la obligación en materia de precios estimados, antes citada, entró en vigor el 1 de Abril de 1999, a la fecha ya han transcurrido más de treinta días.

Por lo anterior es posible afirmar que, la interposición del recurso de amparo por vía indirecta al momento de la entrada en vigor de las disposiciones inconstitucionales antes señaladas es procedente por ser de carácter auto-aplicativas, pero al haber transcurrido el término para su interposición al momento de la redacción del presente, se presenta como medio de defensa bajo reservas.

6.1.2.2. Segundo momento; el primer acto de aplicación.

“Es el caso de las leyes de carácter general puestas en acto de ejecución, es decir, cuando por medio de un acto de autoridad distinto al legislativo, se ejecute materialmente el precepto que se considere contrario a la Constitución, en otros términos, cuando la ley se aplica a determinadas personas, mediante actos concretos, ejecutados en su contra por cualquier autoridad.”⁸⁰

Para el caso que nos ocupa, la materialización de la aplicación del acto reclamado se presenta en la forma del acta de retención a la que se refiere la fracción II, tercer párrafo del Artículo 158 de la Ley Aduanera ya antes comentado.

Cuando el acto de aplicación es un hecho aplicativo concreto y determinado de una disposición legal que implique en si misma una contravención constitucional, el juicio de amparo deberá de enderezarse propiamente contra la norma legal que se pretende aplicar o

⁸⁰ Idem. p. 222.

que se haya aplicado, de tal suerte que si no se ha objetado la constitucionalidad de la ley en que se funda la autoridad responsable, la Corte no puede suplir esa deficiencia, y si la autoridad responsable hizo exacta aplicación de la ley no objetada, sus actos no pueden reputarse de violatorios de garantías⁸¹, por lo tanto el agraviado dentro de los conceptos de violación deberá reclamar la inconstitucionalidad de la ley y consecuentemente, el acto de aplicación que se funde en la misma por adolecer de sustentación constitucional.

El término para la interposición de este medio de defensa es de quince días a partir de que surta efectos la notificación de retención respectiva, según lo establece el Artículo 21 de la Ley de Amparo.

6.1.2.3. Procedimiento en amparo indirecto.

El contenido de la demanda de amparo por vía indirecta esta constituido por los elementos que al respecto señala el Artículo 116 de la Ley de Amparo, los cuales deberán de presentarse de forma escrita, a saber:

1. El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre.
2. El nombre y domicilio del tercero perjudicado, si lo hay.
3. La autoridad o autoridades responsables, incluyendo a los titulares de los órganos del Estado a los que la ley encomiende su promulgación, que en este caso fueron señalados en el apartado 5.4 del presente trabajo.
4. La ley o el acto que de cada autoridad se reclame, estableciendo un nexo causal entre la ley o el acto y la autoridad. Para el caso específico que se plantea y a sabiendas de que

⁸¹ Idem. p. 209.

es imposible señalar nexos causales genéricos, ya que podrán variar en las diferentes situaciones jurídicas específicas de cada caso particular, me aventuro a señalar algunos de los más evidentes:

- a. Del Presidente de la República se reclamara la promulgación de las normas relativas al establecimiento de precios estimados en la Ley Aduanera.
- b. Del titular de la SHCP se reclamara el dictar las reglas de carácter general que establecen y determinan los precios estimados y los actos tendientes a la retención de las mercancías.
- c. De los administradores de las Aduanas se reclamaran los actos que realicen con la finalidad de aplicar las normas sobre precios estimados y por retener las mercancías a importar por las que no se haya emitido garantía.

5. La protesta de decir verdad que contenga los hechos o abstenciones que le consten y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación, sujetando al quejoso a la responsabilidad penal que emana del Artículo 211 de la Ley de Amparo.

6. Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, que en este caso particular será el Artículo 133 Constitucional.

7. Los conceptos de violación o agravios, que son los “razonamientos lógicos a través de los cuales se expresa por qué la actividad autoritaria impugnada conculca los derechos públicos individuales del quejoso.”⁸²

⁸² Idem. p. 648. Favor de remitirse al apartado 7.1.2.2. del presente trabajo.

La ampliación de la demanda de amparo podrá referirse a los actos reclamados, a las autoridades responsables y a los conceptos de violación, extendiendo, aclarando, corrigiendo o complementando la demanda de garantías.

Los momentos en que la ampliación se puede dar, son dos:

1. Antes de que las autoridades responsables rindan su informe justificado y por lo tanto se fije la *litis contestatio*, siempre que el quejoso este dentro del término legal para pedir amparo.⁸³
2. Después de que se hayan rendido los informes justificados pero antes de la audiencia constitucional.⁸⁴

A la demanda de amparo necesariamente deberá de recaer el auto inicial, que podrá ser en los siguientes sentidos:

1. Auto de admisión: Cuando se emite con el resultado o conclusión de que la acción en ella ejercitada no adolece de ningún vicio manifiesto de improcedencia, de que es lo suficientemente clara y explícita y de que su presentación reúne todos los requisitos exigidos por la ley.⁸⁵
2. Auto de desechamiento definitivo o de plano: Es el proveído contrario u opuesto al de admisión de la misma, fundamentado en situaciones antagónicas a las que sirven de base al auto de admisión.⁸⁶

⁸³ Idem. p. 652.

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ Idem. p. 654.

⁸⁶ Idem. p. 655.

3. Auto aclaratorio o de perfeccionamiento: Implica el desechamiento de la demanda de amparo, pero no con el carácter de definitivo, sino provisional en el sentido de que mientras el quejoso no explicita su demanda o no llene los requisitos omitidos dentro del término que para tal efecto se le otorgue, esta no se le admitirá.⁸⁷

Las autoridades responsables, como parte demandada en el juicio de amparo, tienen el derecho procesal de contestar la demanda instaurada en su contra por el agraviado en el término de cinco días⁸⁸, a través de un acto procesal denominado *informe justificado*. Este informe justificado es el documento en donde la autoridad responsable abogara por la declaración de constitucionalidad de los actos reclamados, por la negación de la protección federal al quejoso y la improcedencia del juicio. En su caso deberá de acompañar copia certificada de las constancias que sean necesarias para apoyar dicho informe.⁸⁹ Su falta de rendición establece una presunción *juris tantum* presuponiendo, salvo prueba en contrario, la certeza del acto reclamado sin implicar una mera confesión presuntiva acerca de las pretensiones del actor, sino solamente hace presumir la certidumbre del acto reclamado.⁹⁰ Ahora bien, es posible que la autoridad responsable al rendir su informe justificado niegue la existencia del acto reclamado, en cuyo caso el quejoso tendrá la obligación procesal de comprobar la existencia de éste y su inconstitucionalidad. De no hacerlo se actualiza la causal de sobreseimiento que establece la fracción IV del Artículo 74 de la Ley de Amparo.

Cabe mencionar que por regla jurisprudencial la autoridad no podrá aducir fundamentos de sus actos en el informe justificado variando aquellos aducidos en el

⁸⁷ Idem. p. 657.

⁸⁸ Artículo 149 de la Ley de Amparo.

⁸⁹ BURGOA O. Ignacio. Op. Cit. p. 659.

⁹⁰ Idem. p. 660.

mandamiento o resolución reclamados. De igual forma las afirmaciones que haga la autoridad responsable no tienen el carácter de incontrovertibles, al estar sujeta en relación de coordinación con el quejoso, por lo que si no puede probarlas solo tendrán el valor que merece la aseveración de cualquiera de las partes.⁹¹

El juzgador señalará fecha para la celebración de la audiencia constitucional, que “es un acto procesal en el que se ofrecen y desahogan las pruebas aducidas por las partes, se formulan los alegatos en apoyo de sus respectivas pretensiones, y se dicta el fallo correspondiente por el órgano de control que resuelve el juicio de amparo en el fondo, que soluciona la cuestión constitucional suscitada o que decreta el sobreseimiento del mismo.”⁹²

Al término de las actuaciones que tengan lugar en la audiencia constitucional, el juez deberá de pronunciar la sentencia constitucional ajustándose a la regla lógico-jurídica en donde resuelva previamente al examen de los conceptos de violación y, por ende, a la consideración sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, la cuestión relativa a la improcedencia del juicio por las causas relativas, por ser de orden público.⁹³

⁹¹ Idem. p. 665.

⁹² Idem. p. 667.

⁹³ Ibidem.

6.1.3. Por vía de amparo directo a través de los recursos administrativos.

El acto administrativo es “la manifestación unilateral de la voluntad de un órgano administrativo competente, encaminada a crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos u obligaciones”⁹⁴ por lo que, como es posible observar, el establecimiento de precios estimados y su aplicación constituyen formalmente actos administrativos.

“Una manera de ejercer un control de la legalidad sobre los actos de la Administración que permite, a la vez, el restablecimiento de la legalidad si ha sufrido una alteración indebida, es a través de los medios de defensa legalmente establecidos y al alcance de los particulares, que proporcionan a estos la oportunidad de obtener la anulación de los actos dictados con violación de la ley aplicada o sin la aplicación de la debida. De estos medios de defensa, los que se hacen valer ante la propia autoridad administrativa genéricamente se denominan recursos administrativos.”⁹⁵

El recurso administrativo se define como “todo medio de defensa al alcance de los particulares, para impugnar ante la Administración Pública los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida.”⁹⁶

“Normalmente la ley establece que es improcedente acudir ante los organismos jurisdiccionales si en el orden administrativo existe algún medio de defensa que permita al gobernado obtener la anulación del acto administrativo ilegal.”⁹⁷ De esta forma, el Código

⁹⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría general del derecho administrativo, primer curso. Editorial Porrúa, México, 1995, p. 143.

⁹⁵ RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho fiscal. Oxford University Press, México, 2001, p. 249.

⁹⁶ RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Op. Cit. p. 249.

⁹⁷ Ibidem.

Fiscal de la Federación (en adelante CFF) establece dentro de las causales de improcedencia⁹⁸ del juicio seguido ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, los actos que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquéllos cuya interposición sea optativa.

En primera instancia, la Ley Aduanera establece que el recurso ordinario en contra de todas las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras es el de revocación fiscal, cuya interposición será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.⁹⁹ Es decir, que el interesado podrá optar por el recurso de revocación fiscal o acudir directamente al juicio contencioso administrativo según convenga a sus intereses, sin actualizar el supuesto normativo de improcedencia mencionado con anterioridad.

6.1.3.1. Recurso de revocación fiscal.

El Artículo 117 del CFF establece que el recurso de revocación procederá contra las resoluciones definitivas dictadas por autoridades aduaneras.¹⁰⁰

Para efectos del entendimiento cabal de este precepto, es importante hacer la distinción entre lo que es la definitividad en el orden administrativo y lo que es para efectos contenciosos. En el primero de los casos, constituye una resolución definitiva “solo aquel acto de autoridad por el cual se culmina el proceso o las fases de creación del mismo. En el segundo supuesto, relativo al ámbito contencioso, la definitividad se actualiza cuando una

⁹⁸ Artículo 202, fracción VI del Código Fiscal de la Federación.

⁹⁹ Artículo 203 de la Ley Aduanera.

¹⁰⁰ Fracción I, inciso c) del artículo citado.

resolución no admite recurso o bien, cuando la interposición de este es optativa para el afectado.”¹⁰¹

Con fundamento en lo anterior, es posible afirmar que la resolución definitiva a impugnar por este medio en materia de precios estimados, es el acta de retención a la que se refiere el Artículo 158 fracción I, tercer párrafo de la Ley Aduanera, ya que es a través de ésta que la autoridad culmina el proceso de imposición del precio estimado, otorgándole quince días contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación al importador para garantizar o, en caso contrario, perderá en favor de la Federación las mercancías retenidas sin que medie notificación alguna. Por lo tanto el importador sujeto a precios estimados podrá interponer el recurso de revisión fiscal dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación del acta de retención, según lo establece el Artículo 121 del CFF.

El recurso deberá de interponerse ante la autoridad competente a razón del domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejecuto el acto impugnado, según lo establece el ya citado Artículo 121 del CFF. En caso de que el recurso sea interpuesto ante autoridad fiscal incompetente, esta lo turnara a la que sea competente por mandato expreso del Artículo 120, segundo párrafo del mismo ordenamiento.

El escrito de interposición del recurso deberá satisfacer los requisitos que señala el Artículo 18 y 122 del CFF, que en adición deberá de contar con la firma del promovente, a saber:

1. Constar por escrito.

¹⁰¹ RODRIGUEZ MICHEL, Moisés. Op. Cit. p. 31.

2. El nombre, la denominación o razón social y el domicilio fiscal manifestado al Registro Federal de Contribuyentes, para el efecto de fijar la competencia de la autoridad, y la clave que le correspondió en dicho Registro.
3. Señalar a la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción.
4. En su caso el domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada a recibirlas.
5. Hacer señalamiento de la resolución o el acto que se impugna.
6. Los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado.
7. Las pruebas y hechos controvertidos de que se trate.
8. El acreditamiento de la personalidad tratándose de representantes de personas jurídicas.
9. El documento en que conste el acto impugnado.
10. Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió notificación alguna.
11. Pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial en su caso.

De acuerdo con el Artículo 133 del CFF, la resolución que ponga fin al recurso podrá:

1. Desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, en su caso.
2. Confirmar el acto impugnado.
3. Mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución.
4. Dejar sin efectos el acto impugnado.

5. Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Cabe hacerse mención de que “si la resolución dictada en el recurso de revocación no es favorable a los intereses del particular y la combate a través del juicio nulidad, la impugnación de los actos conexos de ésta, deberá hacerse valer ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal que ya conoce del juicio de nulidad, para evitar el dictado de resoluciones contradictorias.”¹⁰²

A efecto de que no cause ejecutoria la resolución, que por constituir un re-acertamiento lo más probable es que no sea favorable a los intereses del particular, se deberá proceder al juicio de nulidad, a saber:

6.1.3.2. Juicio de nulidad.

El juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa “es procedente contra las resoluciones dictadas por la autoridad administrativa que se consideren ilegales y, por lo tanto, se desean impugnar. Al igual que el recurso administrativo, el juicio de nulidad solo es procedente para impugnar decisiones de la autoridad administrativa, por lo tanto, es ineficaz para impugnar decisiones de autoridades de otro tipo.”¹⁰³

El Artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa establece que este Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

¹⁰² Idem. p. 88.

¹⁰³ RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Op Cit. p. 268.

Fracción IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.

Para que estas resoluciones sean impugnables en juicio, deberán ser: definitivas; personales y concretas; causar agravio; constar por escrito, salvo los casos de negativa o confirmación ficta; y ser nueva.¹⁰⁴

Este juicio de nulidad también es denominado como la fase contenciosa del procedimiento fiscal, en la cual “sí hay contraposición de intereses, existiendo entonces una litis propiamente dicha, esto es, una parte actora y una parte demandada, lo que nos lleva a concluir que en el juicio de nulidad no será la propia autoridad quien emita la resolución, sino que ésta es sometida a la decisión que arribe un órgano diferente como lo es, a saber, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, anteriormente denominado Tribunal Fiscal de la Federación.”¹⁰⁵

De acuerdo con el Artículo 198 del CFF, las partes en el juicio de nulidad son:

1. El demandante; que puede serlo el particular o la autoridad administrativa.
2. El demandado; que puede serlo el particular o la autoridad administrativa.
3. El Titular de la Secretaría de Estado u organismo descentralizado del que dependa la autoridad que dicto la resolución impugnada y en todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación.
4. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

¹⁰⁴ Ibidem.

¹⁰⁵ RODRIGUEZ MICHEL, Moisés. Op. Cit. p. 4.

De acuerdo con el Artículo 207 del CFF el plazo para interponer la demanda será dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada.

La demanda deberá contener:¹⁰⁶

1. El nombre del demandante y su domicilio para oír y recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente.
2. La resolución que se impugna.
3. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.
4. Las pruebas que ofrezca.
5. Los conceptos de impugnación.
6. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.
7. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

En adición, se deberá anexar:¹⁰⁷

1. Una copia de la misma y de los documentos anexos, para cada una de las partes.
2. El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con el que la acredite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando no gestione en nombre propio.

¹⁰⁶ Artículo 208 del CFF.

¹⁰⁷ Artículo 209 del CFF.

3.El documento en que conste el acto impugnado.

En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta deberá acompañarse una copia, en la que obre el sello de recepción, de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.

4.La constancia de la notificación del acto impugnado.

Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la parte demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el magistrado instructor concederá a la actora el término de cinco días para que la desvirtúe. Si durante dicho término no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de la notificación de la referida resolución.

5.El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.

6.El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante, en los casos señalados en el último párrafo del Artículo 232 del mismo ordenamiento.

7.Las pruebas documentales que ofrezca.

Los particulares demandantes deberán señalar, sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo como conteniendo información confidencial o comercial reservada. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

Una vez admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo a que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento; de no hacerlo o esta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios que resulten desvirtuados.¹⁰⁸

Diez días después de que haya contestado la demanda y se hayan desahogado las pruebas o practicado las diligencias que se hubiesen ordenado y se hayan resuelto los incidentes de previo y especial pronunciamiento, se notificara a las partes que cuentan con cinco días para que formulen alegatos por escrito y vencido este plazo, se declarara cerrada la instrucción y a partir de ese momento y dentro de los cuarenta y cinco días siguientes se debe pronunciar sentencia, para lo cual dentro de los treinta días siguientes al cierre de la instrucción el magistrado instructor debe formular el proyecto respectivo.¹⁰⁹

“Por la naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sus sentencias son declarativas, ya sea de la validez del acto impugnado o de su nulidad, por lo que carecen de ejecución.” Es decir, que “carece de potestad o imperio para ejecutar o hacer cumplir sus sentencias, lo que solo se puede lograr, como es de explorado derecho y sobre lo cual hay abundantes precedentes del Poder Judicial Federal, a través del juicio de amparo.”¹¹⁰

Como es posible observar los recursos administrativos adolecen de ciertos elementos que garanticen su eficacia en la impartición de justicia administrativa. En el caso del recurso de revocación, es el superior jerárquico de la autoridad administrativa quien resuelve, por lo que en opinión de doctrinarios y catedráticos del derecho constituye un re-acertamiento. En el

¹⁰⁸ Artículo 212 del CFF.

¹⁰⁹ RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Op Cit. p. 270.

¹¹⁰ Idem. p. 294.

caso del juicio de nulidad, las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son únicamente de carácter declarativo y no cuenta con imperio para hacer ejecutar o cumplir dichas sentencias. Por lo tanto, en todo caso e independientemente del resultado del juicio de nulidad, deberá de considerarse recurrir al amparo directo contra la sentencia definitiva emanada del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, buscando la efectiva protección de sus intereses.

6.1.3.3. Amparo directo contra la sentencia que se emita en el juicio de nulidad.

La procedencia genérica del juicio de amparo directo se encuentra contenida en los Artículos 107, fracciones IV y V constitucional y 158 de la Ley de Amparo.

Para el presente trabajo, resulta importante señalar que la idea de sentencias definitivas contra las cuales procede el amparo directo se concibe en el Artículo 46 de la Ley de Amparo, el cual establece que serán las que decidan el juicio en lo principal, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan recurso ordinario por virtud de la cual puedan ser modificadas.

El anterior es el caso de las sentencias definitivas que emita el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo tanto es procedente el juicio de amparo directo contra las mismas.

Con base en los Artículos 73 fracción XII, último párrafo y 166 fracción IV párrafo segundo de la Ley de Amparo, la impugnación de una ley por su inconstitucionalidad puede también formularse en la demanda de amparo directo que se promueva contra sentencias definitivas, civiles, administrativas o penales o contra laudos definitivos dictados por los

tribunales del trabajo, impugnación que se puede entablar en los conceptos de violación que se expresen en tal demanda sin la necesidad de señalar como autoridad responsable al órgano legislativo.¹¹¹

6.1.3.4. Procedimiento en amparo directo.

Según lo establece el Artículo 166 de la Ley de Amparo, la demanda de amparo directo deberá presentarse por escrito y en ella se expresara:

1. El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueva en su nombre;
2. El nombre y domicilio del tercero perjudicado;
3. La autoridad o autoridades responsables;
4. La sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, constitutivo del acto o de los actos reclamados; y si se reclamaren violaciones a las leyes del procedimiento, se precisará cuál es la parte de éste en la que se cometió la violación y el motivo por el cual se dejó sin defensa al agraviado.

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

¹¹¹ BURGOA O. Ignacio. Op. Cit. p. 232

5. La fecha en que se haya notificado la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, o la fecha en que haya tenido conocimiento el quejoso de la resolución recurrida;
6. Los preceptos constitucionales cuya violación se reclame y el concepto o conceptos de la misma violación;
7. La Ley que en concepto del quejoso se haya aplicado inexactamente o la que dejó de aplicarse, cuando las violaciones reclamadas se hagan consistir en inexacta aplicación de las leyes de fondo. Lo mismo se observará cuando la sentencia se funde en los principios generales de derecho.

Cuando se trate de inexacta aplicación de varias leyes de fondo, deberá cumplirse con esta prescripción en párrafos separados y numerados.

Ahora bien, el juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, según lo establece el Artículo 158 de la Ley de Amparo, sin embargo la presentación de la demanda no se hace ante este Tribunal, sino que conforme al Artículo 163 de la Ley de Amparo, la presentación de la misma deberá hacerse ante la misma autoridad responsable, siendo en este caso el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien tiene la obligación de hacer constar al pie del escrito de la misma, la fecha en que fue notificada al quejoso la resolución reclamada y la de presentación del escrito. Por su parte el quejoso tiene la obligación de exhibir copias de su demanda para el expediente del juicio administrativo. Al cumplir con esta obligación y en el término de tres días,¹¹² el Tribunal administrativo le dará vista al Ministerio Público y remitirá los autos originales al Tribunal

¹¹² Atendiendo a lo establecido por el artículo 169 de la Ley de Amparo.

Colegiado de Circuito y dejando testimonio de las constancias indispensables para la ejecución de la resolución reclamada, rindiendo en el mismo acto su informe justificado y dejando copia en su poder del mismo.

A diferencia del procedimiento señalado para el amparo indirecto, los autos que recaigan por parte del Tribunal Colegiado de Circuito en el sentido de admitir, desechar o aclarar la demanda, serán posteriores a la rendición del informe justificado por parte de la autoridad responsable.

Una vez admitida la demanda por el Tribunal Colegiado de Circuito, se notificará a las partes el acuerdo relativo, según lo establece el Artículo 179 y 181 de la Ley de Amparo. El presidente del Tribunal Colegiado de Circuito lo debe turnar, dentro del término de cinco días, al magistrado relator que corresponda, a efecto de que formule, por escrito, el proyecto de resolución redactado en forma de sentencia, según lo establece el Artículo 184 fracción I del la Ley de Amparo. Una vez que se cuente con dicho proyecto de sentencia se pronunciara sin discusión pública dentro de los quince días siguientes, por unanimidad o por mayoría de votos.¹¹³

El Artículo 188 de la Ley de Amparo dispone ciertas reglas acerca del acto resolutivo, a saber:

1. Si el proyecto del magistrado relator fue aprobado sin adiciones ni reformas, se tendrá como sentencia definitiva y se firmará dentro de los cinco días siguientes.
2. Si no fuere aprobado el proyecto, se designará a uno de los de la mayoría para que redacte la sentencia de acuerdo con los hechos probados y los fundamentos legales

¹¹³ Artículo 184, fracción II de la Ley de Amparo.

que se hayan tomado en consideración al dictarla, debiendo quedar firmada dentro del término de quince días.

Cabe destacar que en las resoluciones que se dicten con motivo del juicio constitucional, priva el principio de estricto derecho, por lo que la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito están obligados a tomar únicamente en consideración, en los fallos que emitan en amparo directo, las cuestiones legales propuestas en la demanda de garantías,¹¹⁴ por lo que se deberá ser muy cauteloso en la redacción de la misma.

¹¹⁴ Artículo 190 de la Ley de Amparo.