

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 42
O R D I N A R I A
MARTES 19 DE ABRIL DE 2016

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cuarenta y nueve minutos del martes diecinueve de abril de dos mil dieciséis, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número cuarenta y uno ordinaria, celebrada el lunes dieciocho de abril del año en curso.

Por unanimidad de once votos, el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación para el martes diecinueve de abril de dos mil dieciséis:

I. 1100/2015

Amparo directo en revisión 1100/2015, derivado del promovido por *****, en contra de la sentencia dictada el tres de junio de dos mil catorce por la Segunda Sala Regional del Noreste del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el juicio de nulidad 6527/12-06-02-3. En el proyecto formulado por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea se propuso: *“PRIMERO. En la materia de la revisión, competencia de este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se confirma la sentencia recurrida. SEGUNDO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a *****, en contra de la autoridad y acto precisados en el resultando primero de esta ejecutoria.”*

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la discusión en torno al considerando cuarto, relativo a la procedencia.

La señora Ministra Luna Ramos se manifestó de acuerdo en la procedencia para este asunto, pues se impugnó la inconstitucionalidad el artículo 170, fracción II, de la Ley de Amparo, así como la de diversos artículos que fueron aplicados durante el procedimiento administrativo por medio del cual se determinó el crédito fiscal respectivo.

Por otra parte, expresó duda respecto de la preclusión porque, de acuerdo al criterio mayoritario, si hay una resolución favorable, se está en posibilidades de interponer

el juicio de amparo *ad cautelam* en contra de la inconstitucionalidad de alguna ley, pero en este caso concreto, aun cuando hubo tres sentencias en las que se aplicaron los artículos impugnados, en realidad el citado precepto 170 se les aplicó hasta la última sentencia, respecto de la cual el tribunal colegiado de circuito determinó no analizar dos de los conceptos relacionados con algunos artículos cuya inconstitucionalidad se combatía, aunado a que las primeras sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa fueron totalmente favorables para el quejoso.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando cuarto, relativo a la procedencia, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea presentó el considerando quinto, relativo al estudio de los agravios.

Narró que, en la especie, la autoridad fiscal determinó un crédito a cargo de la quejosa con motivo del ejercicio de su facultad de comprobación denominada revisión de gabinete; en contra de esa resolución se promovió el juicio de nulidad y la Sala fiscal resolvió la nulidad lisa y llana, toda

vez que anteriormente la autoridad ya había fiscalizado a la actora a través de una visita domiciliaria, apoyándose en los artículos 46 y 50 del Código Fiscal de la Federación, así como el artículo 19 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente; la autoridad demandada interpuso recurso de revisión fiscal, y el tribunal colegiado que conoció decidió declarar fundado el recurso, en virtud de que la limitante contenida en el referido artículo 46 para volver a fiscalizar la misma contribución y el mismo período sólo era aplicable para el caso de las visitas domiciliarias, pero no para las revisiones de gabinete; la Sala fiscal cumplimentó esa resolución y emitió una segunda sentencia, en la cual declaró infundado el argumento de la imposibilidad de la autoridad fiscal de volver a fiscalizar por revisión de gabinete a la quejosa, en los términos de la declaratoria que cumplimenta, pero sostuvo que esa limitante subsistía en términos de los artículos 50 del Código Fiscal de la Federación y 19 de Ley Federal de los Derechos del Contribuyente.

Señaló que la autoridad volvió a interponer el recurso de revisión fiscal y el tribunal colegiado emitió sentencia declarando fundado el recurso, ya que los invocados artículos 50 y 19 prevén un supuesto análogo al diverso 46, por lo que la limitante en el ejercicio de las facultades de comprobación sólo es para no volver a ejercer una visita domiciliaria, lo que no ocurrió en la especie; la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa emitió una tercera sentencia en la cual desestimó los argumentos

referentes a la imposibilidad de la autoridad fiscal para volver a fiscalizar el período y contribución que había sido objeto de una visita domiciliaria anterior pero, dado que la autoridad demandada no consideró la autocorrección de la entonces actora, se declaró la nulidad de la resolución impugnada; en contra de ese fallo, la quejosa promovió el juicio de amparo nuevamente y el tribunal colegiado resolvió que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo, ya que la quejosa no propuso oportunamente la inconstitucionalidad de los artículos 50 del Código Fiscal de la Federación y 19 de Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, pues ello tuvo que hacerlo cuando la autoridad fiscal interpuso su primer recurso de revisión, actualizándose el supuesto del diverso 170, fracción II, de la Ley de Amparo, sin embargo, abordó el tema de constitucionalidad del artículo 48 del Código Fiscal de la Federación, sin justificar por qué lo hacía, y se declaró infundado, ya que no hay una intromisión en su domicilio, como ocurre en las visitas domiciliarias.

Apuntó que, en contra de esa resolución, la quejosa interpuso recurso de revisión, siendo que en sesión de siete de octubre de dos mil quince, la Primera Sala determinó el envío del asunto a este Tribunal Pleno para que se avocara a su conocimiento y resolución.

Indicó que el proyecto se divide en diferentes apartados. El primero se refiere al análisis del artículo 170, fracción II, de la Ley de Amparo. Explicó que el marco

conceptual y normativo consiste en que la Ley de Amparo establece un sistema muy amplio para la impugnación de normas de carácter general, lo que coloquialmente se conoce como “amparo contra leyes”, en el entendido de que pueden impugnarse con motivo de su entrada en vigor —cuando es autoaplicativa— o en atención a su primer acto de aplicación —cuando es heteroaplicativa—, siendo que la decisión que eventualmente resulte del otorgamiento del amparo, implicará que esa ley declarada inconstitucional no podrá volver a aplicarse al quejoso; pero el particular también tiene otra opción: en caso de que se considere que tiene buenas razones para que el acto de aplicación se nulifique por cuestiones de legalidad, puede seguir el camino de legalidad en las instancias correspondientes, en las cuales no se va a analizar la constitucionalidad, obviamente, sin perjuicio de la posibilidad de que las autoridades jurisdiccionales que resuelven estas instancias de legalidad puedan inaplicar la norma en un control difuso de constitucionalidad o convencionalidad *ex officio*.

Aclaró que, en el caso, las instancias se ocuparan exclusivamente del tema de legalidad, de tal suerte que, si al final de la cadena de legalidad el quejoso no obtuvo todo aquello que pidió en relación con el acto de aplicación, está posibilitado para impugnar en un amparo directo la última resolución y en sus conceptos de violación puede combatir la ley o las leyes que fueron aplicadas por el tribunal administrativo y que considera inconstitucionales. Preciso que el acto reclamado, en la especie, no es la ley, sino la

sentencia, y el quejoso se duele porque en esa sentencia se aplican estos preceptos.

Estimó que también se debe tomar en cuenta que la autoridad, en el caso de que el tribunal contencioso administrativo, en última instancia, considera que es ilegal el acto impugnado, puede interponer el recurso de revisión administrativa a que se refiere el artículo 104, fracción III, de la Constitución, con la peculiaridad de que, por mandato expreso de la Constitución, la decisión que al respecto emita el tribunal colegiado que conozca de ese recurso es inatacable, es decir, no procede en su contra ningún recurso ni medio de defensa. Derivado de ello es que el artículo 170, fracción II, de la Ley de Amparo establece que, en los casos en que el particular obtiene en materia de legalidad todo lo que solicitó sin que quede materia alguna para poderse impugnar en un juicio de amparo autónomo, y esta decisión eventualmente pueda ser recurrida por la autoridad en revisión administrativa, el particular tiene la carga procesal de promover el juicio de amparo directo para el caso en que la autoridad interponga la revisión administrativa o revisión fiscal y quede sin efectos la decisión del tribunal contencioso administrativo sobre aspectos de legalidad, para abrir el análisis de constitucionalidad.

Consideró que esto, visto en una óptica sistemática, no genera ninguna indefensión al particular, porque el artículo 170 guarda una lógica, en tanto que la decisión del tribunal colegiado ya no puede ser impugnada, y si se impugna la

sentencia del tribunal contencioso administrativo en cumplimiento de la sentencia del colegiado, se generaría el problema técnico de la Ley de Amparo abrogada: ¿sobre qué parte sí es impugnabile, porque es acto nuevo, y qué parte se emitiendo en cumplimiento de la sentencia del colegiado que, aunque no resolvió temas de constitucionalidad, no puede ser recurrida por mandato expreso de la Constitución?

De tal suerte, valoró que el sistema de la Ley de Amparo vigente es coherente, racional y razonable, por lo que genera protección al particular, al darle un gran abanico de posibilidades de impugnación de la ley y, aun en el caso en que obtuvo todo lo que pidió, tiene la posibilidad de promover el amparo para que, si esa decisión que le es favorable es revocada, se tramite su juicio de amparo, y si bien pareciera que se obliga al particular a promover el amparo si obtuvo todo lo que pretendió, ello responde a lo ordenado en la Ley de Amparo, por lo que, si se considera conveniente o no, de ello no deriva su inconstitucionalidad.

Anotó que en ambas Salas de este Alto Tribunal se ha generado un debate intenso sobre este punto, y adelantó que, en caso de que hubiera una votación mayoritaria con el proyecto, estaría en disposición de enriquecer e incluir cualquier cuestión que valga la pena incorporar.

El señor Ministro Pérez Dayán se manifestó de acuerdo con el proyecto en cuanto determina que la disposición no viola principio alguno de la Constitución.

Recapituló que la Segunda Sala estableció dos criterios jurisprudenciales que sustentan las consideraciones de constitucionalidad del proyecto respecto del artículo 170, fracción II, de la Ley de Amparo: “AMPARO DIRECTO. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 170 DE LA LEY DE AMPARO RESPETA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA” y “‘RESOLUCIÓN FAVORABLE’. SU CONCEPTO CONFORME AL ARTÍCULO 170, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO”.

Abundó que la Segunda Sala analizó el contenido teleológico de la norma, esto es, removió del texto de la Ley de Amparo abrogada una causa de improcedencia que impedía, a quien obtenía resolución favorable en términos absolutos, la posibilidad de cuestionar en amparo la constitucionalidad de la ley que se le aplicó, pues el criterio prevalente en estas circunstancias era que, al haber obtenido todo lo que pretendía, independientemente de que hubiera una revisión fiscal intermedia, no tendría oportunidad de promover el amparo frente al acto de aplicación que se le hubiere dado en cuanto a la constitucionalidad de la ley que haya decidido la causa que planteó ante el contencioso administrativo, estimando el proyecto que los dos pilares fundamentales son el principio de mayor beneficio y el amparo adhesivo.

En cuanto a la figura del mayor beneficio, observó que, según lo estudiado por la Segunda Sala, no es determinante en cuanto al contenido y fin de la norma en análisis, y si bien

puede entenderse que implica un mayor beneficio, ello podría reñir con la filosofía del precepto, tomando en cuenta que las decisiones de los tribunales de lo contencioso administrativo tienen una prelación: están obligados a atender los conceptos de invalidez que lleven a una nulidad total, pero en amparo directo esto no es una regla, pues una decisión, aun de legalidad, que inhiba de manera absoluta a la autoridad de volver a actuar en el caso concreto, equivaldría a la que pudiera obtenerse aun declarada la inconstitucionalidad de una ley, máxime que la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley en una sentencia de amparo directo no forma parte de sus resolutivos, sino sólo de las consideraciones que llevan a otorgar el amparo, de manera que, por más que se haya obtenido una sentencia concesoria en contra de la constitucionalidad de una ley, no puede invocarse para ningún otro asunto que no sea el que la sentencia combatida resolvió, a diferencia del amparo indirecto en el cual este efecto protector se extiende a todos los actos futuros, hasta en tanto la legislación cambie.

Bajo esa perspectiva, recordó que el artículo 170, fracción II, al hablar de la procedencia del amparo directo, establece una excepción consistente en que, cuando un actor en un contencioso administrativo ha obtenido resolución favorable y a su vez ésta es combatida en la revisión fiscal, sólo podrá acudir a la instancia del amparo directo a cuestionar la constitucionalidad de la ley que le ha sido aplicada. Enfatizó que esta circunstancia, antes de ser contenida en esta disposición, provocaba que, bajo el

esquema de la anterior legislación, se declarara una improcedencia, pues precisamente el quejoso había obtenido lo que pretendía y, en consecuencia y considerando los efectos limitados del amparo directo en contra de leyes, no se podía obtener nada más, en la inteligencia de que la Ley de Amparo vigente pretende evitar que se promueva un segundo juicio, en caso de que la revisión fiscal fuera fundada, en contra de una nueva resolución dictada por la autoridad responsable, en donde se hicieran valer conceptos de inconstitucionalidad contra la ley, para economizar el dictado de una resolución en todos sus aspectos.

Concluyó que el mayor beneficio participa de una idea distinta que la del proyecto —en sus páginas treinta y uno a treinta y cuatro—, y apuntó que, cuando el particular no obtuvo todo lo que deseaba, se encuentra en el supuesto de la fracción I del artículo 170, pues si pretendía una nulidad de fondo y obtuvo una de forma, todavía tiene algún agravio qué hacer valer en un amparo de manera inmediata con el dictado de la sentencia; y si obtuvo la nulidad lisa y llana, pero no inhibe de manera absoluta a la autoridad para volver a actuar en algún determinado tema, también estaría en el supuesto de la fracción I del artículo 170.

Aclaró que la diversa fracción II sólo se refiere al caso en el que el particular obtenga una resolución que no vuelva a permitir a la autoridad pronunciarse respecto de ella, y ésta puede derivar de una sentencia de nulidad para efectos o de

una sentencia de nulidad de fondo; sin embargo, con frecuencia se confunden estos conceptos.

Ejemplificó que una nulidad lisa y llana puede derivar de la incompetencia de la autoridad que fincó un crédito combatido y proveniente de su actuación oficiosa; sin embargo, aunque se tenga esa nulidad de fondo, no significa que sea una resolución favorable, pues podrá existir otra autoridad que actúe con base en la ley que se estima inconstitucional por el particular, para efectos del artículo 170, fracción II; y sería diferente el caso de que se declarara la caducidad de facultades, la prescripción del crédito o, en su caso, que el crédito está debidamente cubierto, puesto que entonces la autoridad, con la decisión tomada en el contencioso administrativo, está absolutamente inhibida para volver a actuar.

Por lo que ve al amparo adhesivo, advirtió que el proyecto básicamente aterriza sobre la misma finalidad, y si bien esencialmente es cierto que es importante, tiene profundas diferencias respecto de lo que supone un principio de economía procesal para concluir en la constitucionalidad de la ley, en caso de que potencialmente se revoque la decisión favorable.

Recordó que el amparo adhesivo se agregó al texto constitucional en la reforma de dos mil once, a través del artículo 107, fracción III, inciso a), párrafo segundo, constitucional, el cual reza “La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que

subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. La ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse”, por lo que no debe confundirse entre revisión principal y amparo adhesivo, máxime que en la exposición de motivos correspondiente el legislador aclaró que se pretendía poner de relieve la existencia de las violaciones procesales que, si bien no trascendieron al fondo del asunto, existen y causan agravio potencial a una de las partes que, aunque obtuvo lo que quería, en determinado momento podría volver a actuar si es que le resulta desfavorable la resolución a partir del cumplimiento de un amparo obtenido por su contrario.

En ese tenor, indicó que la finalidad fue obligar al ganador a promover el amparo adhesivo, una vez admitido el de su contrario, a efecto de poder hacer valer violaciones cometidas durante el procedimiento que no afectaron el fondo del asunto, pero que potencialmente le pueden afectar, con la finalidad de que, en una sola decisión, el tribunal colegiado tuviera la oportunidad de pronunciarse en una sola ocasión sobre todo el estado procesal del juicio, con el fin de evitar el fenómeno de repetición de amparos. Preciso que en los artículos 174 y 182 de la Ley de Amparo vigente se desarrolla el amparo adhesivo.

En dichos términos, si bien lo anterior podría ser una equivalencia con la revisión fiscal, la regulación de ambas

figuras es diferente, además de que el amparo adhesivo tiene como finalidad poner de relieve las violaciones procesales que, si bien de momento no afectan por haber obtenido resolución favorable, en la medida en que el amparo del contrario pudiera prosperar, es conveniente que de una vez se purguen esos vicios y el juicio continúe en cumplimiento de la ejecutoria, para que pueda dictarse una sentencia de fondo, cualquiera que sea el resultado.

Concluyó que el concepto de resolución favorable difiere en sentido importante del mayor beneficio y del amparo adhesivo, por lo que no deberían abordarse estos dos últimos aspectos en el proyecto. Aclaró que la Segunda Sala no se pronunció expresamente sobre la preclusión, sino que la abordó a partir de la oportunidad de promover amparos y la consecuencia de no hacerlo, además de que no se contiene ese tema en el artículo 170, fracción II, a diferencia del relativo al amparo adhesivo.

El señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea modificó el proyecto para eliminar las consideraciones relativas al mayor beneficio y al amparo adhesivo, aclarando que las incluyó en la propuesta para tratar de explicar lo que se entendía por resolución favorable.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena coincidió con el señor Ministro Pérez Dayán, y compartió el sentido del proyecto en cuanto a la constitucionalidad del artículo 170, fracción II; sin embargo, se apartó del tratamiento de la preclusión, pues el precepto no implica el tema.

Recordó que hay precedentes de este Tribunal Pleno en materia de preclusión, en los cuales se ha sostenido que, para que exista la preclusión básicamente se tienen que reunir dos cosas: la oportunidad para impugnar la norma y una afectación. En ese caso, aplicando la teoría general del proceso, al haber una oportunidad y una afectación, la afectación impulsa la secuela procesal, es decir, se tiene que impugnar la afectación en la primera oportunidad procesal que se tiene, lo que estimó como la regla general de la preclusión.

En el caso concreto, precisó que se tiene una situación especial, pues el artículo 170, fracción II, establece un interés jurídico ficticio o distinto a lo que establecía la Ley de Amparo anterior, en la cual, quien obtenía todo en un juicio de nulidad fiscal, ya no tenía acceso al amparo porque no tenía interés jurídico, es decir, no tenía una afectación. Abundó que el referido artículo 107, fracción II, establece la posibilidad de acudir al amparo no existiendo una afectación, es decir, si obtuvo todo lo que pretendía el quejoso, por lo que realmente no se está ante una carga procesal, sino ante un derecho que puede ejercerse o no. Por ello, estimó que, en este caso, es distinto lo atinente a la preclusión, como normalmente lo han entendido este Tribunal Pleno y las Salas.

Adelantó que está listado un asunto, en el cual la autoridad fiscal de Tamaulipas, en una revisión de gabinete, determina para el ejercicio de dos mil nueve ciertos créditos

fiscales, luego la autoridad fiscal federal ejerce facultades de fiscalización vía una auditoría, lo que se denomina ejercicio de la facultad de comprobación, por todo el ejercicio de dos mil nueve; el particular acude al tribunal fiscal mediante juicio de nulidad y se le declara la nulidad lisa y llana, aplicándole los citados artículos 50 y 19 en su beneficio; la autoridad acude a la revisión, la cual se declara fundada y se da la primera sentencia en cumplimiento; en ésta, se le aplica en su beneficio el artículo 48 del Código Fiscal de la Federación, y se va a revisión fiscal la autoridad y se declara fundada; en la segunda sentencia en cumplimiento, se le aplica el artículo 48, esta vez en su perjuicio; el particular promueve amparo por haber afectación, y plantea una violación al principio *non bis in idem*, porque el referido numeral 48 no contiene una limitante de no poder ser revisado dos veces por el mismo ejercicio; el colegiado respondió que dicho principio no es aplicable en este caso, porque no existe identidad de facultades. No se pronunció sobre si esa interpretación fuera buena o mala, pero versó en materia constitucional.

Opinó que, de adoptarse la interpretación de la preclusión, el tribunal colegiado respectivo se volvería un tribunal terminal al ser uniistancial, lo cual no concuerda con el fin perseguido por el Constituyente. En ese sentido, reiteró apartarse del análisis de preclusión del proyecto, pues se está ante una situación distinta a la analizada en los precedentes citados.

El señor Ministro Cossío Díaz coincidió con el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena en que, en este caso, ante el nuevo supuesto del artículo 170, fracción II, se debe encontrar la interpretación más acorde a lo dispuesto en el artículo 1° constitucional, para favorecer o facilitar la defensa de los derechos humanos, y también concordó en que se está frente a una prerrogativa procesal, no ante una carga procesal, pues constituye una acción de carácter preventivo, para efectos de que la persona trate de colocarse en una situación en la cual pueda garantizar aquello que le fue otorgado, siendo que, si se le ve como una carga procesal, se implicará el tema de la preclusión y a las posibilidades de impugnación.

Consideró que se debería construir una interpretación conforme, en el sentido de entender que es una acción preventiva, por virtud de la cual, una persona que todavía no ha sufrido un perjuicio pueda participar en el proceso, sin vincularlo al amparo adhesivo. Con esta propuesta, anunció que estaría por la constitucionalidad del precepto y, de no aceptarse, la norma adolecería de un vicio de constitucionalidad. Aclaró que esa sería su posición inicial y que estaría a la escucha de la opinión de los demás señores Ministros en este punto.

El señor Ministro Laynez Potisek explicó que el artículo en cuestión podría admitir dos interpretaciones: 1) la que sostuvo el tribunal colegiado —que ahora se propone en el proyecto—, en el sentido de que es obligatorio para los

particulares promover el juicio de amparo denominado “cautelar” cuando la autoridad promueve el recurso de revisión fiscal, es decir, surge la preclusión si no lo hace, y 2) que este amparo cautelar es una posibilidad para el particular, mas no una obligación.

No compartió el primer criterio porque, tal y como está redactado el precepto, no se desprende que la falta de promoción del amparo cautelar, esto es, cuando la autoridad presentó el recurso de revisión fiscal, traiga como consecuencia la preclusión, sino que se estaría introduciendo este aspecto mediante la interpretación dada en la contradicción de tesis 58/2011.

Recordó que, en dicho asunto, se decidieron dos aspectos principales: 1) que en amparo directo no opera la causa de improcedencia relativa al consentimiento tácito de la norma combatida, porque esta figura sólo aplica en amparo indirecto, y 2) que derivado de la figura de la preclusión, los particulares deben combatir la constitucionalidad de las normas que les son aplicadas en sentencias o resoluciones que ponen fin al juicio en la primera ocasión en que presentan su demanda de amparo, ya que, de lo contrario, pierden derecho a hacerlo en un amparo posterior que derive de la misma secuela procesal.

Refirió que, si bien, en principio, está de acuerdo con esas dos conclusiones, lo cierto es que, al analizar dicha resolución, en especial en cuanto al tema de la preclusión, observó que dicha figura se tomó de un precedente de la

Segunda Sala cuyo tema no correspondía al contexto que ahora se discute, es decir, en el estudio se hizo total abstracción u omisión del tema de perjuicio o principio de afectación, y se determina que es improcedente el juicio de amparo cuando la norma combatida no se impugnó en un amparo anterior, sin hacer referencia alguna a la razón principal para arribar a dicha conclusión: que dicha consecuencia deriva de que, desde el primer amparo, la norma que se aplicó le significó un perjuicio o afectación o que no obtuvo la totalidad de sus pretensiones y, por eso, conforme al criterio adoptado por esa integración del Tribunal Pleno, se le exige al ciudadano que impugne la norma desde el primer momento en que le afecta y no en un momento posterior.

Recalcó que lo anterior es importante porque el perjuicio o afectación es una de las piedras angulares para poder acudir al juicio de amparo, ya que, sin él, no es procedente, y si no se comprueba los juzgadores constitucionales están obligados a desechar las demandas correspondientes.

Hizo énfasis en que el proyecto propone retomar el criterio sobre la preclusión, adoptado en la contradicción de tesis citada, y aplicarlo al caso regulado en el artículo 170, fracción II, de la Ley de Amparo, sin reconocer las diferencias que imperan en ambos supuestos, como lo ha argumentado el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. Recalcó que, en aquella contradicción, el criterio derivó y fue

diseñado para asuntos en que el particular sufrió un perjuicio o afectación por la aplicación de la norma en una sentencia, a diferencia del caso concreto que se analiza, en el cual el particular no ha sufrido perjuicio alguno por la aplicación de la norma en la sentencia, pues precisamente ésta le concede la razón —el tribunal contencioso administrativo interpretó la norma o el régimen jurídico conforme a sus pretensiones y concedió la nulidad lisa y llana de la resolución o acto impugnado en el contencioso, lo que además fue confirmado en el primer amparo por el tribunal colegiado—. Asimismo, en aquella contradicción, la presentación de la demanda de amparo no estuvo sujeta a condicionamiento alguno, fuera de los requisitos de procedibilidad, mientras que en el caso del artículo 170, fracción II, se está condicionando la presentación de la demanda a que la autoridad haya promovido previamente el recurso de revisión. Subrayó que estas diferencias no son menores y que, por lo tanto, no puede aplicarse la regla de preclusión por igual en ambos casos.

Estimó que lo pretendido por el artículo 170, fracción II, de la Ley de Amparo es concentrar en una sola instancia o momento la resolución de todas las cuestiones atinentes a un litigio entre el particular y la autoridad, es decir, que se resuelvan todas las cuestiones de legalidad y constitucionalidad; sin embargo, no debe interpretarse al extremo de obligar al particular a impugnar —en un amparo “cautelar”— la constitucionalidad de normas que le fueron aplicadas en una sentencia favorable por el tribunal

contencioso administrativo, es decir, haber decretado la nulidad lisa y llana de la resolución o acto cuestionados, puesto que la autoridad no puede volver a aplicarlos o reiterarlos, con lo cual compartió el criterio de la Segunda Sala en cuanto a la definición de resolución favorable, a saber, que no hay la mínima posibilidad de una afectación posterior o de un acto posterior por parte de la autoridad.

Bajo esta lógica, consideró que el precepto contiene una excepción al principio de parte agraviada, de manera que se le otorga al particular la posibilidad —no la obligación— de impugnar en amparo directo la constitucionalidad de una norma que fue aplicada en su beneficio, es decir, se le dará trámite a su demanda de amparo, aun sin acreditar o sufrir un perjuicio, precisamente con el fin de que ya se definan por el tribunal colegiado todas las cuestiones atinentes al litigio. Apuntó que, de sostenerse lo contrario, es decir, que la presentación de la demanda de garantías es obligatoria y no optativa, conduciría: 1) a romper con el principio de afectación o perjuicio que impera en el sistema del juicio de amparo, y 2) a señalar a todos los ciudadanos que tengan algún litigio con las autoridades, y que obtengan una sentencia favorable en la definición jurisprudencial que se ha dado ante el tribunal contencioso, que no se les ocurra pensar que ya ganaron porque tendrán que esgrimir argumentos para cuestionar la validez de una norma que ya se interpretó en el sentido que la quejosa planteó.

Agregó que lo anterior se agrava tomando en cuenta los plazos para la presentación del recurso. Indicó que estaría de acuerdo con el principio de concentración si los plazos fueran distintos, es decir, si el quejoso tuviera la oportunidad de saber con tiempo si hubo recurso de revisión y de conocer los argumentos para combatir la constitucionalidad de la norma; sin embargo, tanto la revisión como el amparo deben promoverse dentro de los quince días siguientes a la notificación de la sentencia del tribunal contencioso, plazos que corren en paralelo, por lo que el particular no tiene certeza de si la autoridad presentó su revisión fiscal, y menos qué argumentos pudieran someterse a la consideración del tribunal colegiado. Al respecto, expresó que el señor Ministro Pardo Rebolledo le comentó que, inclusive en la práctica, muchas veces se notifica al particular antes que a la autoridad, con lo cual se obliga al particular a lidiar con lo que nunca sucedió en la secuela procesal y, por ende, se vulnera el derecho a un recurso efectivo y la defensa de los particulares, máxime que el tribunal colegiado podría adoptar una interpretación que favorezca a la autoridad u otra que no pudo haber anticipado el particular al momento de plantear los conceptos de violación.

Concluyó que la correcta interpretación del artículo 170, fracción II, de la Ley de Amparo debe ser en el sentido de que la promoción del amparo “cautelar” se debe entender como una posibilidad para los particulares, no como una obligación.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales decretó un receso a las doce horas con cincuenta y un minutos, y reanudó la sesión a las trece horas con diecisiete minutos.

El señor Ministro Pardo Rebolledo apuntó que el artículo 170, fracción II, de la Ley de Amparo ya fue objeto de análisis por ambas Salas.

Por lo que hace a la Primera Sala, se resolvió el amparo directo en revisión 3042/2014, y la mayoría estableció que resultaba contrario al párrafo segundo del artículo 17 constitucional, al limitar injustificadamente el acceso del juicio de amparo directo contra sentencias favorables pronunciadas en sede contencioso administrativa, además de generar un amplio margen de inseguridad jurídica por la incertidumbre respecto de no saber si resultará o no ocioso promover la demanda de amparo directo por parte del quejoso respectivo.

Se reiteró en el sentido de que dicho numeral restringe el acceso al amparo porque el quejoso que quiera hacer valer esa demanda de amparo tiene que depender de que la autoridad —vencida en el juicio contencioso administrativo— haga valer, a su vez, el recurso de revisión respectivo, lo cual presenta el problema de que el ejercicio de la acción constitucional debe regirse por sus propias normas, y no debe depender de la circunstancia de que se promueva un recurso diverso, por lo que resulta contrario al artículo 17 constitucional.

Apuntó que la intención del legislador con dicha norma fue, precisamente, establecer una carga para los quejosos que, teniendo una sentencia favorable, quisieran hacer valer argumentos de constitucionalidad, en aras de obtener un beneficio mayor.

Coincidió con lo manifestado por los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz, en tanto que el artículo debe interpretarse en el sentido de que, aunque ya se sabe que el amparo no procede en contra de las sentencias totalmente favorables al quejoso, se le brinda la posibilidad de que, si así lo quiere, haga valer sus planteamientos de constitucionalidad de las normas aplicadas en dicha sentencia, y no entenderla como una obligación cuya consecuencia sea la pérdida del derecho a hacer valer el juicio de amparo en una ocasión posterior.

Advirtió que el caso concreto es un buen ejemplo, pues la autoridad fue demandada en juicio contencioso administrativo en dos ocasiones, y en esas dos ocasiones se reiteró la resolución favorable al quejoso, siendo la tercera en la cual, con base en lo determinado en la propia revisión, se modificó una sentencia y se volvió desfavorable, entonces ahora consideró que le causaba un perjuicio, la combate en amparo por primera vez y es cuando el tribunal colegiado le dice que no procede el análisis de sus planteamientos porque debió haber acudido al amparo directo desde la primera ocasión que obtuvo una sentencia favorable.

Se manifestó por la interpretación conforme, pero advirtió que choca con la manifestación expresa de la exposición de motivos de la modificación de este artículo, a saber, se habla de un principio de concentración, por lo que, en principio, se pronunciaría por la inconstitucionalidad del precepto y, en el caso concreto, por el efecto de que el tribunal colegiado se hiciera cargo de todos los argumentos de constitucionalidad hechos valer por el quejoso. Adelantó que, en caso de que la mayoría se decantara por la interpretación conforme, no tendría conveniente en sumarse, en aras de generar certeza y seguridad jurídica.

La señora Ministra Luna Ramos recordó que, desde la primera ocasión en que participó en la discusión de este tema en la Segunda Sala, se inclinó por la inconstitucionalidad del artículo, pero si no hubiere el consenso para eso, no tendría inconveniente en manifestarse por la interpretación conforme.

Explicó que, conforme a la Ley de Amparo abrogada, la posibilidad de impugnación en juicio de amparo directo era respecto de cualquier resolución que afectaba al particular, en la inteligencia de que existía el recurso de revisión fiscal tratándose de tribunales de lo contencioso administrativo, y que la autoridad estaba en posibilidades de promover este recurso ante los tribunales colegiados de circuito, los cuales, por una parte recibían la revisión fiscal y, por la otra, el amparo directo, por lo que debían sopesar en cada caso concreto lo que había resuelto el tribunal contencioso

administrativo y, de acuerdo con la naturaleza de las violaciones que se hacían valer, se determinaba el orden de prelación del análisis de estos medios de defensa, lo cual conllevaba, en ocasiones, al sobreseimiento del juicio por virtud de lo hecho valer en la revisión fiscal y, en otras, a dejar sin materia la revisión fiscal con motivo de las violaciones aducidas en el amparo directo.

Indicó que, en el artículo 170 de la Ley de Amparo vigente se lee que “El juicio de amparo directo procede: I. Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo”, por lo que se parte del principio de afectación para la promoción del amparo, siendo entonces que el problema interpretativo deriva del texto de su fracción II, cuyo contenido reza “Contra sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales de lo contencioso administrativo cuando éstas sean favorables al quejoso, para el único efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de las normas generales aplicadas”.

Recordó que, antes de la existencia del referido artículo 170, fracción II, ya existía un criterio uniforme de tribunales colegiados y de esta Suprema Corte, en el sentido de que, aun cuando se hubiera obtenido una resolución favorable por

una cuestión formal, pero que no satisfizo todas las pretensiones de fondo del quejoso, el quejoso tenía la posibilidad de impugnar todos aquellos argumentos en los que no le dieron la razón en el fondo. Con el texto actual del precepto en cuestión, estimó que se indica que debe tratarse de la resolución favorable, es decir, que no haya quedado nada pendiente, respecto de lo cual la autoridad puede recurrir en revisión fiscal esa sentencia, con lo que eventualmente puede dar razones que hagan que el tribunal colegiado revoque la resolución, entonces el particular tiene la posibilidad de que se le analice lo que haga valer en su amparo, pero siempre y cuando haya revisión, y sea procedente y fundada. Estimó que ello, de entrada, deja en estado de indefensión al quejoso porque limita su acceso al amparo al hecho de que se promueva otro medio de defensa cuya decisión de interponerlo corresponde a la autoridad, además de que el particular solo puede hacer valer cuestiones de constitucionalidad, no de legalidad, por lo que es palpable una violación al artículo 17 constitucional, al negarle el acceso a la justicia a una persona.

Relató que, en la especie, hubo una primera sentencia en la que se declaró la nulidad lisa y llana porque se determinó un crédito fiscal con motivo de dos revisiones: una revisión de gabinete y una visita domiciliaria, por los mismos impuestos y por el mismo ejercicio fiscal; luego, la autoridad acudió a la revisión fiscal, en la cual se determinó que la autoridad puede hacer otra vez la revisión de gabinete, siempre y cuando se trate de hechos distintos, por lo que el

tribunal colegiado revocó la sentencia; se dicta una nueva resolución y el colegiado concluye que son los mismos hechos; contra esto, la autoridad vuelve a interponer la revisión fiscal y alegó cuestiones de fondo; se le concedió la razón a la autoridad para el efecto de que, en la nueva sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se analice la diferencia entre los ingresos acumulables para resolver si la determinación del crédito es o no correcta. En ese momento, el quejoso decidió promover amparo directo, por la aplicación de los artículos 19, 48 y 50 durante el procedimiento administrativo, aduciendo cuestiones de inconstitucionalidad, siendo que el tribunal colegiado le respondió que únicamente estudiaría lo atinente al artículo 48, porque respecto del 50 y el 19 su derecho ya había precluído pues, de conformidad con el precepto 170, fracción II, de la Ley de Amparo, aunque había obtenido una resolución favorable, pudo haber promovido amparo para impugnar la inconstitucionalidad de estos artículos, y no lo hizo.

Por esas razones, reiteró que el artículo 170, fracción II, es inconstitucional por negar el acceso a la justicia de los particulares, pero si la mayoría determina que no lo es, debe precisarse una interpretación conforme en el sentido de que no es una carga procesal, sino una potestad del particular para impugnar y aducir las violaciones que considere convenientes en el momento en que exista la aplicación de algún precepto que el quejoso considere que le es perjudicial.

La señora Ministra Piña Hernández concordó en que la reforma tuvo la finalidad de evitar que se promovieran diversos juicios de amparo directo; sin embargo, en el caso del amparo adhesivo, la ley estableció una consecuencia en caso de que no se interponga, siendo que no se previó una consecuencia para cuando no se interponga la revisión fiscal.

Agregó que los términos para la interposición respectiva tampoco están claros, porque el amparo cautelar se tramitará únicamente si se admite el recurso de revisión fiscal, por lo que se podría pensar que, a partir de la admisión, es cuando realmente correrían los términos al particular respecto de esa admisión de la revisión fiscal para la procedencia del amparo directo; no obstante, la tesis de la Segunda Sala surgió en otro contexto, a saber, que los tribunales colegiados interpretaban dicho artículo 170, fracción II, en el sentido de que, por interpretación favorable, era la nulidad lisa y llana, lo que ya no daba lugar al amparo, salvo que se hiciera valer la constitucionalidad de leyes y fuera procedente el recurso de revisión fiscal y, para el caso de la nulidad para efectos, se estimó procedente el amparo directo, al margen de que se interpusiera o no revisión fiscal.

Retomó que la idea de la reforma era dar trámite a la revisión fiscal junto con el amparo directo para evitar la tramitación dilatoria; sin embargo, al no establecer consecuencias ni temporalidad, como explicó, además de que podrían existir otros supuestos no previstos por el

legislador, se inclinaría por el argumento de la inseguridad jurídica que se genera al particular, y por determinar que el amparo en cuestión constituye un derecho de ejercicio potestativo por parte del particular para, si así lo estima, lo pueda hacer valer junto a la revisión fiscal.

Recordó que, anteriormente, si la revisión fiscal se declaraba procedente por un tema de legalidad y se revocaba la sentencia del tribunal fiscal, y se promovía un amparo directo con argumentos de constitucionalidad de la ley, si bien la Constitución no establecía recurso ni medio de defensa alguno, esta Suprema Corte interpretó que los tribunales colegiados, en esos casos, actuaban como tribunales de constitucionalidad, mientras que en la revisión fiscal actuaban como tribunales de legalidad. La tesis que plasma este criterio tiene por rubro “AMPARO CONTRA UNA LEY APLICADA EN UNA RESOLUCION DICTADA POR UNA SALA FISCAL, EN CUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA PRONUNCIADA EN REVISION FISCAL. NO ES APLICABLE LA CAUSAL PREVISTA EN LA FRACCION II DEL ARTICULO 73 DE LA LEY DE AMPARO”.

El señor Ministro Medina Mora I. se pronunció en favor del proyecto modificado, el cual retoma las jurisprudencias 2a./J. 121/2015 (10a.) y 2a./J. 123/2015 (10a.) de la Segunda Sala, particularmente, como explicó el señor Ministro Pérez Dayán.

Estimó que la fracción I del artículo 170 de la Ley de Amparo establece la procedencia del amparo directo, tanto

contra resoluciones evidentemente desfavorables al gobernado como contra aquellas en apariencia favorables, pero que lo agravian; mientras que la fracción II les da una regla para controvertir los fallos en que la parte quejosa obtuvo una resolución favorable a sus intereses. En este orden de ideas, la Segunda Sala ha interpretado que el término “resolución favorable”, utilizado por el artículo referido, es el de una sentencia que resuelve de manera absoluta la pretensión de la parte actora y le otorga el máximo beneficio, sin posibilidad de una afectación posterior, con independencia del tipo de nulidad declarada.

Así, consideró que no existe violación al derecho a la tutela judicial, toda vez que los requisitos procesales no impiden un examen completo de legalidad o constitucionalidad de la sentencia del órgano jurisdiccional, puesto que las decisiones que engendran algún perjuicio al gobernado, aunque le sean favorables en determinado aspecto, son atacables en cualquier momento y, por otro, se limita la procedencia del amparo, por cuestiones de constitucionalidad de normas en contra de sentencias que han sido favorables a la parte quejosa en cuestiones de legalidad, a que exista un recurso de revisión interpuesto por la autoridad.

Apuntó que es necesario distinguir entre el beneficio que se puede obtener con una sentencia en la que se haga el análisis de legalidad del asunto y aquél que es factible obtener respecto de la inconstitucionalidad de las normas,

las cuales podrán ser declaradas como tales sólo para ese juicio. Ello, ya que, mientras subsista la sentencia favorable a la parte quejosa, ésta no reciente el perjuicio, pero cuando se le deje insubsistente se permite interponer el juicio de amparo para examinar de manera promover el recurso de revisión, los planteamientos de constitucionalidad del quejoso y resolver en definitiva la problemática del asunto planteado.

Apuntó que, en ese tenor, se presume que una sentencia favorable a los intereses del quejoso sólo podrá ser impugnada en caso de que la misma sea modificada por un recurso de revisión interpuesto por la autoridad. En este caso, se entiende que la parte quejosa puede defenderse para impugnar la constitucionalidad de la norma que sustenta la resolución que se reclama y poder hacer valer nuevos argumentos ante la apertura de una nueva etapa litigiosa.

Opinó que este supuesto de procedencia pretende reducir el número de impugnaciones de amparo y evitar prácticas dilatorias que retrasen la impartición de justicia, dejando abierta la posibilidad de impugnar en amparo directo una sentencia de la autoridad jurisdiccional administrativa en la cual no obtenga todas las pretensiones que fueron solicitadas.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales prorrogó la discusión del asunto para la siguiente sesión, por lo que deberá permanecer en lista.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cincuenta y siete minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el jueves veintiuno de abril del año en curso, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.