



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO** 322

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.

CAMPUS ARAGÓN

**"ADECUACIÓN DE LOS REQUISITOS EXIGIDOS PARA EL
OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN
DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL"**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :
JOSÉ ANTONIO OLGUÍN ZÁRATE**

**ASESOR:
MTRO. GUSTAVO JIMÉNEZ GALVÁN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

SAN JUAN DE ARAGÓN, MÉXICO. OCTUBRE DE 2002



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Paginación

Discontinua

DEDICATORIAS:

A mi padre:

Primer consejero y amigo incomparable; pilar de mi desarrollo personal y social, pieza clave de superación a quien dedico con gran respeto y cariño el presente trabajo.

A mi madre:

Por haberme dado la vida, y por compartir grandes momentos de existencia; mujer de gran fortaleza que a pesar de los obstáculos sigue adelante. Con amor y cariño.

A mis hermanos (as):

Por compartir conmigo su vida y por ser la mejor familia que pude tener. Con especial cariño a mi hermana Gaby (d.e.p), la más linda de todas, a quien recuerdo con mucho amor y quien me mira desde el cielo. Nunca te olvidare.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A mi Universidad:

Forjadora de mi desarrollo intelectual, y especialmente al **CAMPUS ARAGÓN**, por abrirme las puertas y facilitar mi crecimiento humano.

A las licenciadas (os):

Esther, Alma Rosa, Julián y Roberto por sus invaluables consejos, asesoría jurídica y por su valiosa amistad. Con afecto y dedicación.

A mis compañeras de universidad:

Por los momentos inolvidables que de nuestra vida compartimos. Y por último, a todas aquellas personas que con su apoyo hicieron que esto fuera posible. Gracias.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

INTRODUCCIÓN.

CAPÍTULO I ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

	Página
1.1. El juicio contencioso administrativo.	1
2.1. En el extranjero.	2
2.1.1. En Francia.	3
2.1.2. En Estados Unidos de América.	5
3.1. En nuestro país.	7
3.1.1. Ley de Justicia Fiscal.	7
3.1.2. Código Fiscal de la Federación.	9
3.1.3. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	13

CAPITULO II CONCEPTOS JURÍDICOS FUNDAMENTALES.

2.1. El contencioso administrativo.	29
2.1.2. Concepto.	29
2.2. Justicia administrativa.	32
2.2.1. Retenida.	33
2.2.2. Delegada.	34
2.3. El juicio contencioso.	35
2.3.1. Proceso.	35
2.3.2. Procedimiento.	36
2.4. Ámbito de aplicación de leyes.	38
2.4.1. Jurisdicción.	38
2.4.2. Competencia	39
2.5. El acto administrativo.	41
2.5.1. Concepto jurídico.	41
2.5.2. Elementos del acto administrativo.	42
2.5.3. Extinción del acto administrativo.	47
2.6. Suspensión del acto reclamado.	48
2.6.1. Concepto.	48

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPITULO III, MARCO JURÍDICO APLICABLE.

3.1. Código Fiscal de la Federación.	53
3.1.1. Plazo de interposición de la demanda.	53
3.1.1.1. Ampliación de la demanda.	57
3.2. Plazo para la contestación de la demanda.	60
3.2.1. Contestación a la ampliación a la demanda.	62
3.3. Incidentes.	62
3.4. Pruebas.	68
3.5. Cierre de la etapa instructiva.	72
3.5.1. Alegatos y cierre de instrucción.	72
3.6. Sentencia.	73
3.7. Queja.	76
3.8. Medios de Impugnación.	77
3.8.1. Reclamación.	77
3.8.2. Revisión Fiscal.	78
3.8.3. Juicio de Amparo.	78

CAPITULO IV, LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN O INEJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

4.1. La suspensión de la ejecución o inejecución del acto reclamado.	80
4.1.1. Procedencia.	80
4.1.2. Formas de garantizar el interés fiscal de la Federación.	83
4.2. Circunstancias especiales en la suspensión del acto reclamado en materia de contribuciones.	88
4.2.1. <i>Exceda de las posibilidades del demandante.</i>	88
4.2.2. Cuando previamente se haya constituido garantía ante la autoridad exactora.	89
4.2.3. Cuando se trate de persona distinta del contribuyente.	91

CAPITULO V, ADECUACIÓN DE LOS REQUISITOS EXIGIDOS PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN O INEJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.

5.1. Problemática jurídica que presenta en la práctica el artículo 208 bis del Código Fiscal de la Federación.	94
--	----

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

5.1.1. Inexistencia de elementos suficientes para determinar la cuantía de la garantía del interés fiscal de la Federación.	98
5.1.2. Plazo para garantizar el interés fiscal de la Federación.	105
5.2. Otorgamiento de la suspensión de la ejecución o inejecución del acto reclamado.	108
5.2.1. Decreto de suspensión provisional sin necesidad de constituir previamente la garantía del interés fiscal de la Federación.	112

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se dirimen las controversias señaladas como competencia material del Tribunal, en términos de su Ley Orgánica. En esta tesitura, el Juicio Contencioso Administrativo tiene vida a partir de la interposición de demanda por el demandante afectado por un acto administrativo o fiscal que vulnere, restrinja o limite su esfera legal, o con la demanda interpuesta por la propia autoridad, en contra de una resolución que haya producido algún beneficio al gobernado.

Ahora bien, por reforma realizada al Código fiscal de Federación, se adicionó el artículo 208 Bis, mismo que contempla la figura de la suspensión de la ejecución o inejecución del o de los actos reclamados, misma que puede ser solicitada a decir del propio precepto, desde el momento de interposición de demanda o hasta en tanto no se cierre la instrucción del juicio. No obstante ello, dicha figura ha provocado en la práctica, un sinnúmero de inconvenientes, tanto al demandante (pues sólo él puede solicitarla), como al Tribunal, quien decidirá sobre su procedencia, lo anterior en virtud de que el artículo de referencia tiene un sinnúmero de lagunas legales, que repercuten en la correcta impartición de justicia a la que tiene derecho todo gobernado por ser una de las garantías individuales que consagra la Constitución Federal.

Tales vacíos, se traducen en el hecho de que el Tribunal carece de elementos suficientes para fijar la cuantía de la garantía que debe otorgarse por el demandante para la obtención de la suspensión de la ejecución o inejecución del o de los actos que reclama cuando ésta le es solicitada en el juicio respectivo. Por otra parte, si bien es cierto, que el propio Código Fiscal de Federación dispone la forma en la que deben calcularse los montos de las garantías, también es cierto que la labor del Tribunal no se encamina a actualizar contribuciones y fijar montos, ya que esto es exclusivo de la autoridad exactora, por virtud de que es ella quien tiene antecedentes más firmes del acto que se pretende sea suspendido, y por consiguiente, la indicada para fijar en cantidades líquidas, las garantías que sean

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

suficientes para asegurar el interés Fiscal de la Federación o de las Entidades Federativas.

En tales condiciones, estimó justificable la elaboración del presente trabajo terminal, toda vez de que se trata de un problema legal que requiere solución efectiva, rápida y concreta, evitando la incertidumbre jurídica que provoca dicho numeral en los términos en que actualmente está redactado. Por lo tanto, sugiero que se adicionen al artículo 208 Bis del Código Fiscal de Federación, diversas hipótesis que establezcan lineamientos que debe seguir el Magistrado Instructor del juicio correspondiente, para el caso de que le sea solicitada la fijación del monto de la garantía, con la finalidad de ordenar a la autoridad cesar los efectos del acto combatido o si éstos no se han producido, evitar que se produzcan, lo cual redundará en un mejor impartición de justicia respecto de los actos de autoridad en la vía administrativa.

En ese orden de ideas, en el Capítulo I, abordaré el tema referente a los antecedentes del Juicio Contencioso Administrativo, el desarrollo que ha tenido en nuestro país y, el órgano encargado de sustanciarlo; en el Capítulo II, precisaré los conceptos jurídicos fundamentales que lleven al lector a tener una mejor comprensión en el estudio del presente trabajo; el Capítulo III, está referido a la forma en la que se lleva acabo el Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por último, los Capítulos IV y V, del presente, se refieren, uno a explicar la forma en la que se tramita actualmente la suspensión de la ejecución o inejecución del acto u actos reclamados ante el Tribunal y, el otro a las propuestas que se hacen en relación con dicha figura procesal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS.

1.1. EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

La actividad de la Administración Pública en el Estado moderno, implica que los actos que ejecuta se ajusten a lo dispuesto en la norma jurídica que les dio vida; es decir, "...el principio de legalidad que gobierna la acción de la Administración Pública entraña que el funcionario debe aplicar la ley, interpretándola y ajustando sus actos al mandato legal, sobre todo cuando con sus actos afecta intereses particulares" ¹.

No obstante ello, el manejo de la Administración Pública es efectuada por personas físicas que son propensas a caer en el error -ya sea de orden material o formal- deficiencias de apreciación o incluso a la mala fe que pudieran observar en el desempeño de sus funciones. Todo esto trae como consecuencia que en ocasiones con la emisión de ciertos actos administrativos, se viole, vulnere o restrinja la esfera jurídica de los gobernados.

Para ello, la propia Administración Pública ha implementado la existencia de órganos jurisdiccionales " ...que tienen como materia... una acción administrativa... que han alcanzado la autonomía indispensable para ser considerados... como tribunales" ², capaces de proteger sus derechos vulnerados a través de la tutela jurídica aplicando la ley al caso concreto, en virtud de ser un órgano jurisdiccional creado por la misma norma jurídica, y que goza de autonomía en el dictado de sus fallos.

La característica principal de tales órganos con facultades de carácter jurisdiccional, es la de que éstos deben de ser independientes de la Administración Activa que ha emitido, o ha intervenido directamente en la ejecución del acto que provoca afectación en los derechos del

¹ RAMON MARTINEZ LARA. El sistema contencioso administrativo en México. Editorial Trillas. México, 1990. Pág. 17.

² ANDRES SERRA ROJAS. Derecho Administrativo. Segundo curso. Décimo novena edición. México, 1998. Pág. 782

administrado, ya que sólo de esta forma puede existir una verdadera actividad jurisdiccional capaz de dar solución a las controversias suscitadas entre la Administración Pública y los gobernados.

Ahora bien, el conflicto generado entre ambas partes es denominado en nuestra legislación y en la doctrina como **juicio o proceso contencioso administrativo**, que "se origina como consecuencia de la controversia que se suscita entre los particulares y la Administración Pública, respecto de la legalidad de un acto de esta última"³. Es decir, el contencioso administrativo es esencialmente un procedimiento que sirve como control de la legalidad de los actos de autoridad, sin que pueda arrogarse competencia de carácter constitucional, pues esto último está reservado exclusivamente al Poder Judicial Federal.

La existencia de dicho órgano jurisdiccional ha ido evolucionando a lo largo de los años, y ha adoptado diferentes matices dependiendo del sistema de gobierno de que se trate; para ello es indispensable hacer una breve referencia de los Estados que de alguna forma han influido o tienen caracteres similares respecto del contencioso administrativo en el derecho mexicano.

2.1. EN EL EXTRANJERO.

2.1.1. En Francia.

La influencia que ejerció el derecho francés en las legislaciones de occidente, es fundamental para entender los orígenes del contencioso administrativo. Éste es consecuencia de una evolución que inició a principios de la Revolución Francesa.

Así, en el año de 1789 los Tribunales Judiciales se mostraron inconformes con la carga de trabajo que implicaba el conocimiento de conflictos entablados en contra de la Administración Pública, por lo que

³ JESÚS QUINTANA VALTIERRA Y JORGE ROJAS SÁNCHEZ . Derecho Tributario Mexicano. Segunda edición. Editorial Trillas. México, 1994. Pág. 268.

inicialmente, dichas controversias sólo podían sustanciarse ante la propia autoridad emisora del acto lesivo de intereses particulares. Tal situación dio origen a la creación de los llamados "Consejos de Prefectura", que tenían escasas facultades jurisdiccionales para resolver conflictos de tipo administrativo.

Posteriormente, con la incursión del Consejo de Estado, se aligeró la excesiva carga de trabajo que el Poder Judicial tenía; pero no fue sino hasta el año de 1872, en el que se otorgó al Consejo plenas facultades jurisdiccionales para dirimir controversias de índole administrativa. "A partir de esa fecha comenzó a desarrollarse... la jurisdicción administrativa. El Consejo de Estado afirmó claramente su competencia como juez administrativo de derecho común... y extendió su competencia a los litigios en que se discutía la responsabilidad de los servicios públicos y todas las cuestiones relativas a la organización y funcionamiento de tales servicios".⁴

Para la doctrina francesa, el procedimiento contencioso administrativo se conceptualiza desde cuatro diferentes vertientes a saber:

- **El contencioso de plena jurisdicción**, a través del cual se le concede al juzgador amplias facultades no sólo para condenar pecuniariamente a la Administración Activa Estatal, sino poder dejar sin efectos total o parcialmente el acto motivo de la litis;
- **El contencioso de anulación**, el que se contrae exclusivamente a declarar la legalidad o ilegalidad del acto controvertido, careciendo de facultades para poder reformar o enmendar el acto controvertido;
- **El contencioso de interpretación**, que se concreta a fijar el alcance de una ley o un reglamento administrativo; y

⁴ ENRIQUE SAYAGUES LASO. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Segunda edición. Montevideo, Uruguay. Pág. 455.

- **El contencioso de represión o represivo**, encaminado al derecho penal fiscal que es el instruido por los órganos jurisdiccionales competentes.

En 1953 se realizó una reforma a la estructura orgánica del Consejo de Estado, en virtud de que se crearon Tribunales Administrativos locales con competencia en primer grado, cambiando de tal suerte, al Consejo en un órgano de Apelación para la mayoría de los asuntos.

Los Tribunales Administrativos franceses actualmente están a cargo del "Contralor Superior" del Consejo de Estado. " La jurisdicción administrativa tiene competencia... en todos los litigios contra la Administración Pública, relacionados con la organización o funcionamiento de un servicio público, cualquiera sea la persona pública que tenga a su cargo la ejecución".⁵ Así mismo, la competencia territorial de dichos tribunales se determina por el lugar de residencia de la autoridad emisora del acto impugnado.

El procedimiento ante los Tribunales Administrativos es de carácter sumario y esencialmente escrito. Está regulado por normas especiales, pero en caso de duda se aplicarán los principios generales del derecho.

Las sentencias de los Tribunales Administrativos pueden ser impugnadas vía recursiva ante el Consejo de Estado, pudiendo oponer el enjuiciante los medios de oposición, tercera oposición, revisión y rectificación de un error material, pero estos recursos sólo se fundaran en razones de legalidad, que no fueron invocadas ante el tribunal inferior, sin que constituya una revisión de hechos que han sido probado en el juicio anterior.

Actualmente, el Consejo de Estado Francés tiene competencia para conocer de todos los procedimientos en los que sea parte la Administración Pública, ya sea que conozca de tales controversias en primera o segunda instancia, en apelación, o en la conclusión de asuntos de jurisdicción

⁵ Ibidem. Pág. 459.

voluntaria, llamada "inferior", bien sea, a través de recursos de naturaleza jurisdiccional o de nulidad por abuso de poder.

Para concluir, el maestro Andrés Serra Rojas, añade que "los recursos contencioso administrativos de que conoce este Tribunal se reduce a los siguientes: pretensiones de anulación, de plena jurisdicción, de interpretación y el contencioso represivo".⁶

2.1.2. En Estados Unidos de América.

En un principio, en los Estados Unidos de América no existían Tribunales Administrativos diferentes a la jurisdicción ordinaria, sino que las controversias suscitadas entre la Administración Pública se tramitan y resuelven en términos de la justicia ordinaria. Tiempo después, al crearse numerosos órganos de corte administrativo, se hace imperante la necesidad de instituir órganos distintos al poder jurisdiccional ordinario capaces de resolver controversias de tipo contencioso.

La solución a tal problema, fue resuelta, con la incursión de Tribunales Administrativos "...destinados a reabsorber posesivamente las funciones jurisdiccionales en... materia judicial"⁷. Para tales efectos, el Presidente Truman el 11 de junio de 1946, expidió la Ley Federal de Procedimiento.

La "Tax Court" de los Estados Unidos de América tiene su antecedente directo en el "Board of Tax Appels", creado en el año de 1924, pero careciendo de facultades decisorias en el ámbito jurisdiccional, característica que adquirió en 1926.

En ese año, se efectuó una reestructuración a la Corte Fiscal, así como el cambio de nombre de sus miembros a "judges", y al Presidente de dicho órgano se le denominó "Chief Judge".

El Tribunal Administrativo tiene su sede en el Distrito de Columbia, sesionando en pleno o en salas, dispuestas por todo el territorio nacional,

⁶ Ibidem. Pag. 789.

⁷ Ibidem. Pág. 59.

según criterios de creación del presidente de dicho órgano. "El Tribunal está integrado por diecinueve jueces, nombrados por el Presidente de los Estados Unidos con acuerdo del Senado por el término de quince años... el Chief Judge es designado cada dos años por la Corte y tiene facultad de formar salas... como también integrarlas"⁸.

El ordenamiento aplicable al procedimiento contencioso administrativo es el Código Fiscal, complementándose con lo dispuesto por el Reglamento de dicho ordenamiento.

Las sentencias pronunciadas por los Tribunales Administrativos, son recurribles ante la Corte Fiscal, el cual como señala Giuliani Fonrouge "...pese a su condición de organismo ubicado... en la rama ejecutiva... su naturaleza y carácter y la fuerza y efecto de sus decisiones, constituye en la práctica, una corte legislativa"⁹

En esta tesitura, los fallos a los que hemos aludido, son apelables siempre y cuando se efectúe previo pago o afianzamiento del crédito fiscal determinado, ante las Cortes de Apelación de Circuito o en la Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia, o en su caso, en la revisión ante la Corte de Reclamaciones, que dirime controversias entre el Estado (Administración Pública), ya que posee facultades decisivas, otorgadas por el poder legislativo a través de leyes. Tales decisiones son incluso apelables ante la Corte de Apelaciones del Circuito Federal con sede en Columbia.

Las partes contendientes en el contencioso administrativo en términos de la Ley Federal de Procedimiento, adquieren legitimación para actuar o ser parte en juicio, cuando exista un acto administrativo que agravie su esfera legal, pudiendo incluso los contendientes solicitar la revisión ante el poder judicial.

Finalmente, el pronunciamiento que efectúe la Corte Fiscal, declarará ilegal el acto de autoridad, y lo anulará cuando adolezca de vicios de forma o

⁸ CARLOS M. GIULIANI FONROUGE. *Derecho Financiero*. Volumen II. Cuarta edición. Ediciones Depalma. Buenos Aires, Argentina, 1987. Pág. 808.

⁹ *Ibidem*. Pag 809.

de legalidad, compeliendo a la autoridad emisora del acto lesivo a pronunciarse respecto de dicho fallo.

3.1. EN NUESTRO PAÍS.

3.1.1. Ley de Justicia Fiscal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra en el Título Tercero, Capítulo I, "De la División de Poderes", lo siguiente:

**"Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
..."**

Partiendo de tal supuesto, nuestra Carta Magna siguiendo la teoría de la separación de poderes de Montesquieu, establece que en la República no puede recaer en una sola persona el ejercicio de más de un poder; sin embargo, debido a los cambios sufridos al Estado actual, no es posible acatar este principio de forma tajante, ya que para el exacto cumplimiento de las funciones que el Estado tiene encomendadas, es necesario que cada Poder Estatal realice funciones que virtualmente estarían reservadas a otro poder.

Así, verbigracia la facultad reglamentaria del Ejecutivo prevista en el artículo 89, Fracción I, del Pacto Federal le confiere facultades de tinte legislativo para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, es decir, para el cumplimiento de tal cometido, si al Presidente de la República le fuera vedada tal facultad, se provocaría un caos administrativo que afectaría el desarrollo del país por razones obvias.

Esta disyuntiva, ocurrió de igual manera con la aparición de un Tribunal que resolviera contiendas de corte administrativo. Fue en este sentido, cuando el 23 de mayo de 1853, se expidió el primer ordenamiento, que se denominó Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, o mejor conocida como Ley Lares, por aludir a su inspirador: Teodosio Lares,

disposición que rompió con el sistema judicialista existente en México en aquellos tiempos.

No obstante, dicho ordenamiento tuvo infinidad de argumentos contrarios a su naturaleza, y principalmente en lo referente con su virtual contravención al principio de separación de poderes que establece la Ley Suprema de la Nación: Tal fue el caso del ilustre jurista don Jacinto Pallares, quien al respecto expuso: "...estando, pues perfectamente definidos los límites que hay entre el Poder Judicial y los otros Poderes y marcadas sus atribuciones exclusivas, no hay motivo de confusión ni conflictos entre dichos Poderes, y por lo mismo, entre nosotros no hay lugar al juicio contencioso-administrativo"¹⁰

El procedimiento contencioso administrativo establecido en el reglamento expedido el 22 de mayo de 1853 de la "Ley Lares" contemplaba tres etapas, dos de carácter contencioso, y otra ante el ministerio responsable del acto impugnado. Ante esta autoridad, se presentaba una memoria (demanda), en la que se hacían valer los hechos, fundamentos de derecho, peticiones y pruebas. Se estableció el plazo de 30 días para que ambas partes resolvieran su conflicto, sin necesidad de llegar a la contienda administrativa.

Trascurrido el término citado, si no se llegaba a un arreglo, se procedía a la segunda etapa contenciosa administrativa, de la que conocía el Consejo de Estado, quien mandaba a notificar al Procurador General, en su carácter de representante de la Administración Pública, mismo que produciría su contestación en el término de 20 días ofreciendo pruebas y excepciones. Posteriormente, se abría el procedimiento probatorio y se concedía término para ofrecer alegatos a ambas partes. Concluido lo anterior, se procedía a dictar sentencia, contando las partes de un plazo de 10 días para inconformarse, bajo la pena de causar estado la sentencia pronunciada.

¹⁰ JACINTO PALLARES, Citado por GABINO FRAGA. Derecho Administrativo. Décima novena edición. Editorial Porrúa. México, 1979. Pág. 456.

Contra esta resolución (recurso de inconformidad), procedía el recurso de aclaración y de nulidad.

"La Ley Lares tuvo muy corta aplicación, pues la Revolución de Ayutla desconoció los actos del gobierno del dictador; así, por la ley de 26 de noviembre de 1855, se abolieron las leyes que desde 1852 reglan la administración de justicia".¹¹

Posteriormente, con la expedición de la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, y la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, "...se puso en tela de juicio la constitucionalidad de dicho Tribunal Administrativo... se estableció inicialmente con competencia exclusiva sobre materia tributaria, pero mediante diversas reformas se le ha ido ampliando para agregarle la posibilidad de conocer sobre problemas de naturaleza administrativa"¹².

3.1.2. Código Fiscal de la Federación.

La Ley de Justicia Fiscal estuvo vigente hasta la promulgación del Código Fiscal en el año de 1938, el cual prácticamente continuó con los lineamientos de la misma con algunas reformas en cuanto a su competencia.

Ahora bien, la fluida doctrina y la especialización que de las controversias suscitadas entre los administrados y la autoridad administrativa, tuvo como implicación directa, que las leyes procedimentales que daban las bases a los Tribunales Administrativos para la solución de controversias -en especial el naciente Tribunal Fiscal de la Federación-, dio como resultado reformas al Código de referencia, en los años de 1967, 1978, 1981, 1982, 1986, 1987, 1988, 1989, 1991, 1996, 1997, y por último, la reforma del 31 de diciembre del 2001, que también reformó su Ley Orgánica cambiando la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación, por la de **Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**.

¹¹ ANDRES SERRA ROJAS Ob. Cit. Pág. 802.

¹² EMILIO MARGAIN MANAUTOU, De lo Contencioso Administrativo. De anulación o de ilegitimidad, Sexta edición. Editorial Porrúa. México, 1997. Pág. 65-66.

Aún, existiendo críticas en contra de la constitucionalidad de dicho Tribunal, el 30 de diciembre de 1946, se hicieron reformas al artículo 104, Fracción I, de la Constitución Política, mismo que era del tenor siguiente:

"Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I...

En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por la ley Federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Por lo que se refiere a las entidades federativas, éstas podrán establecer tribunales administrativos para los asuntos locales de su administración pública, siempre que adicionen sus constituciones con un texto relativo".

"Todas las dudas que aún pudiesen existir con respecto a la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación o de la existencia de tribunales de lo contencioso administrativo... desaparecieron con las reformas al artículo 104 constitucional de 1967 ... con la promulgada el 29 de julio de 1987, que adicionó la fracción XXIX-H, al artículo 73, y la fracción I-B, al artículo 104..."¹³

Al respecto, la Carta Magna actualmente precisa:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXI-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos; y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se suscitan entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

¹³ Ibidem. Pág. 69.

...

Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

...

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados no procederá juicio o recurso alguno..."

Las mencionadas reformas a la Constitución implicaron el fin al debate existente en la doctrina respecto a la constitucionalidad de los Tribunales Administrativos en nuestro País, ya que expresamente se les otorgó el rango de Tribunal Administrativo especializado, encargado de conocer y resolver controversias suscitadas entre la Administración Pública Federal y los particulares, sin que con ello se viole el principio de división de poderes, o se transgreda la prohibición legal de que existan Tribunales especiales en nuestro país, de conformidad por lo preceptuado en los diversos 49 y 13 constitucionales respectivamente.

La naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación) a decir del maestro Andrés Serra Rojas, implica los caracteres siguientes:

- I. Formalmente es una institución administrativa y materialmente realiza función jurisdiccional.
- II. El Tribunal está colocado en el marco del Poder Ejecutivo y actúa por delegación de éste.
- III. El Tribunal Fiscal es un tribunal de derecho.
- IV. La competencia del Tribunal es limitada.

- V. El tribunal es un tribunal de justicia delegada, no de justicia retenida.
- VI. El tribunal fiscal de la federación carece de competencia para juzgar sobre la constitucionalidad de leyes
- VII. El Tribunal corresponde al contencioso de anulación¹⁴

En esta tesis, el tratadista Alfonso Nava Negrete, citado por Arturo de la Cueva¹⁵, expresa que atendiendo a la naturaleza del contencioso administrativo, existen dos grandes corrientes en la doctrina: la sustantiva, que lo considera como un litigio administrativo y la adjetiva procesal, que lo contempla como una pretensión, una acción o un recurso.

Desde mi particular punto de vista, la naturaleza del procedimiento contencioso administrativo, se constituye como el medio idóneo para controlar la legalidad de los actos autoritarios, a través del juicio administrativo, creando seguridad y certeza en el gobierno de no ser lesionado por la Administración Pública en el ejercicio de las atribuciones de ésta última, y aún en contra de los actos arbitrarios que pudieran ocasionarle una afectación directa.

Tal afirmación, se encuentra sustentada en el hecho de que no obstante se trate de un órgano (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa), formalmente administrativo, tiene amplias facultades jurisdiccionales para emitir sentencias declarativas o de condena, ya sea reconociendo derechos de los particulares afectados por la resolución de autoridad, o bien, precisando concretamente la forma en la que se debe de dictar otra sentencia que restituya en el uso y disfrute de los derechos subjetivos del gobernado.

¹⁴ Ob. Cit. Pág. 815-817.

¹⁵ ARTURO DE LA CUEVA. Derecho Fiscal. Editorial Porrúa. México, 1989. Pág. 234.

3.1.3. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, define claramente la naturaleza, estructura, organización y competencia de dicho órgano; para tal efecto es indispensable hacer una breve referencia de sus implicaciones antes de realizar el estudio correspondiente al juicio contencioso sustanciado ante el Tribunal.

El dispositivo legal aludido ha sido reformado a lo largo de su corta existencia, en virtud de la dinámica que impera en la materia fiscal y más aún, al ampliarse materialmente su competencia a todo el universo de resoluciones en materia administrativa. De tal forma, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 2000, se reformó la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación, así como, su Ley Orgánica, pasando a ser Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y por consiguiente, la nueva ley orgánica que lo regula.

En este sentido, y para efectos de determinar la naturaleza jurídica del dicho órgano, dicha ley dispone:

"Artículo 1. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un Tribunal Administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta ley le establece".

Tal disposición establece la autonomía del Tribunal al emitir sus sentencias, toda vez que a pesar de ser un órgano dependiente del Poder Ejecutivo Federal, goza de autonomía real para actuar en la emisión y solución de controversias suscitadas entre la Administración Federal y los administrados.

"La autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación es lo que permite que se ejerza un control jurisdiccional sobre los actos de la administración

pública, ya que es lo único que garantiza un criterio de imparcialidad sobre el cual deban apoyarse los Magistrados al momento de emitir la sentencia... "16

Tal criterio de autonomía es aún más comprensible en términos del artículo 3, de la propia ley que establece medularmente que los Magistrados del Tribunal serán propuestos por el Presidente de la República - situación razonable toda vez que el Tribunal es un órgano de corte jurisdiccional enclavado en el Poder Ejecutivo Federal- con ratificación del Senado; es decir, se refuerza concretamente el actuar de los Magistrados para dictar sus sentencias, ya que no se encuentran sometidos directamente al Poder Ejecutivo, garantizando su imparcialidad, rectitud y honradez, toda vez que no se encuentran obligados a acatar las decisiones del Poder Ejecutivo, para el caso de beneficiar a la Administración Pública y con esto se pudiere violentar el principio de la recta impartición de justicia por los Tribunales; de tal manera es necesario su ratificación por el Senado, el cual puede negarla cuando así lo considere necesario.

Este criterio tomado por el legislador fue aún más lejos, pues tomando en cuenta la autonomía de Tribunal, también determinó que los Magistrados que lo integran gozarán de los mismos beneficios que el Poder Judicial concede a sus integrantes, es decir, les otorgó el beneficio de la inamovilidad, que implica que los Magistrados por regla general durarán en sus cargos un período de seis años, contados a partir de la fecha de su designación y, una vez ratificados se considerarán inamovibles. También expresamente se establece la restricción de que les sean disminuidos los "emolumentos" que perciben durante el desempeño de sus cargos.

En tratándose de los Magistrados que componen la Sala Superior, éstos podrán ser ratificados por un período posterior de nueve años y, en el caso de los Magistrados de las Salas Regionales al ser ratificados nuevamente, adquieren el carácter de inamovilidad, situación que

¹⁶ ALBERTO C. SÁNCHEZ PICHARDO. Los medios de impugnación en materia administrativa. Recursos administrativos, juicio de nulidad y amparo en materia fiscal y administrativa. Segunda edición. Editorial Porrúa. México, 1999. Pág. 246.

lógicamente contribuye a la correcta aplicación del derecho. Por último, los procedimientos aplicables para el caso de destitución, inhabilitación o reasignación del personal del Tribunal, se resolverán en términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que le confiere facultades al Consejo de la Judicatura Federal de vigilar, disciplinar y administrar la recta aplicación de la ley, velando en todo momento por la independencia e imparcialidad de sus miembros, dándoles el beneficio de agotar el recurso de revisión administrativo, para el caso de inconformarse con las resoluciones que emita el Consejo.

Así mismo, la Ley Orgánica establece los requisitos que deben reunir las personas que deseen desempeñar el cargo de Magistrados del Tribunal, situación que contribuye a dar seguridad y certeza al administrado y a la Administración Pública, en virtud de que los Magistrados que integran las Salas poseen los conocimientos suficientes para resolver los conflictos que se les planten y más aún, son personas que gozan de una gran calidad moral, probidad y honradez que hoy día son incuestionables, mismo que ha contribuido a la buena imagen que proyecta el Tribunal.

El Tribunal está integrado por una Sala Superior compuesta por once Magistrados (Art. 12), de entre los cuales se elige a un Presidente, quien durará en su cargo dos años (Art. 23). Dicha Sala, a su vez se divide en dos Secciones que se integran con cinco Magistrados, de entre los cuales habrá un Presidente, por cada una de ellas, quien no integrara Sección (Art. 17)

La Sala Superior puede sesionar en Pleno o por Secciones. Respecto a la primera, bastará la presencia de siete Magistrados para que sus deliberaciones sean válidas. Sus decisiones se tomarán por mayoría de votos; sus integrantes no gozan del derecho de abstención, salvo por causa justificada que así lo amerite. En caso de empate (siempre que el número de magistrados sea par), se ordenará diferir la sesión. Si aún en la siguiente sesión no se llegare a un acuerdo se cambiará al Magistrado ponente.

La sesiones celebradas en el Pleno del Tribunal son públicas, pero en tratándose de situaciones que afecten la ley, el interés público y la moral, aquellas serán privadas (Art. 15).

Por su parte, la Secciones en las que se divide la Sala Superior tomarán sus resoluciones por mayoría de votos de los miembros presentes, siguiéndose el mismo procedimiento que se establece para la Sala Superior para el caso de que existiera empate, así como lo referente a la celebración de sus sesiones (Art. 19).

En relación con los demás funcionarios que integran el Tribunal el artículo, 8 de la Ley Orgánica dispone lo siguiente:

"Artículo 8. El Tribunal tendrá un Secretario General de Acuerdos, un Secretario Adjunto de Acuerdos para cada sección de la Sala Superior, un Oficial Mayor, un contralor, los secretarios, actuarios, y peritos necesarios para el despacho de los negocios del Tribunal, así como los empleados que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación".

En tales condiciones, existe la prohibición de que los Magistrados, Secretarios y los Actuarios, puedan desempeñar cargos públicos en los tres ámbitos de gobierno, organismos descentralizados y empresas paraestatales o de carácter particular, salvo el caso de que se trate de empleos de tipo docente y honoríficos. Están impedidos para litigar salvo causa propia.

La competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de conformidad con su ley orgánica es de tres tipos:

- Por materia;
- Por grado; y
- Por territorio.

La competencia material del Tribunal se encuentra contemplada en el diverso numeral 11 de la Ley Orgánica, mismo que define que tipo de resoluciones son impugnables ante el Tribunal, lo que nos da una idea de los alcances que actualmente tiene para la solución de controversias, ya no sólo en materia fiscal, sino en todo tipo de resoluciones en materia administrativa federal; al respecto, es preciso destacar las resoluciones que comúnmente son impugnadas ante dicho órgano jurisdiccional.

De tal forma, el artículo de referencia expresa:

"Artículo 11. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

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

Esta fracción establece la competencia del Tribunal para resolver resoluciones emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Instituto del Fondo Nacional para Vivienda de los Trabajadores y el Instituto Mexicano del Seguro Social —éstos dos últimos en su carácter de organismos fiscales autónomos-, a través de las cuales se determine en cantidad líquida créditos fiscales definidos éstos por el artículo 4 del Código Fiscal de la Federación como aquellos a los que tiene derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados, siempre que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios.

Así mismo, se contempla como impugnable la resolución emitida por tales órganos mediante las cuales se den las bases para la cuantificación de un crédito fiscal, entendidas éstas contribuciones como los que señala el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación (derechos, impuestos, aportaciones de seguridad social y contribuciones de mejoras).

Tal disposición fue la que otorgó competencia al Tribunal respecto de las resoluciones que dicta la autoridad fiscal en tratándose de las consultas que los particulares sometían a su consideración en términos de lo dispuesto por el artículo 34 del Código de cita, para definir el criterio a seguir por la autoridad, respecto a los alcances de una contribución, sin que fuere necesario que la autoridad fijará en cantidad líquida un crédito fiscal a cargo del contribuyente. Esto es así, en virtud de que la autoridad al producir su contestación a la demanda, oponía excepciones de improcedencia y sobreseimiento de la demanda, pues consideraba que dicha resolución no reunía las características de una resolución definitiva susceptible de ser impugnada, pues no producía afectación directa al gobernado.

Inicialmente, se consideraba que las resoluciones recaldas a las consultas que los particulares hacían a la autoridad impositiva, implicaba tácitamente su sometimiento, por lo que esto afectaba de forma directa sus intereses. Tiempo después, éste criterio se cambio en el sentido de que en dicha resolución la autoridad al fundamentarla en algún ordenamiento positivo, estaba afectando el interés jurídico del contribuyente, ya que para inferir esta afectación no es necesario que la resolución determine en cantidad líquida un crédito fiscal, siendo por consiguiente impugnable ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Al respecto el Tribunal Fiscal de la Federación resolvió en el Juicio No. III-33/93 lo siguiente:

"CONSULTAS. SU CONTESTACIÓN. CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA. Cuando un particular formula una consulta a la autoridad en términos del artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, respecto a una situación real y concreta de aplicación de disposiciones fiscales, la resolución desfavorable al consultante, emitida por la autoridad, constituye una resolución definitiva de las previstas por el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, ya que le causa agravios en materia fiscal y no admite recurso administrativo en contra". Juicio No. III-33/93.- Sentencia de 26 de mayo de 1994, por unanimidad

Tal disposición fue la que otorgó competencia al Tribunal respecto de las resoluciones que dicta la autoridad fiscal en tratándose de las consultas que los particulares sometían a su consideración en términos de lo dispuesto por el artículo 34 del Código de cita, para definir el criterio a seguir por la autoridad, respecto a los alcances de una contribución, sin que fuere necesario que la autoridad fijará en cantidad líquida un crédito fiscal a cargo del contribuyente. Esto es así, en virtud de que la autoridad al producir su contestación a la demanda, oponía excepciones de improcedencia y sobreseimiento de la demanda, pues consideraba que dicha resolución no reunía las características de una resolución definitiva susceptible de ser impugnada, pues no producía afectación directa al gobernado.

Inicialmente, se consideraba que las resoluciones recaídas a las consultas que los particulares hacían a la autoridad impositiva, implicaba tácitamente su sometimiento, por lo que esto afectaba de forma directa sus intereses. Tiempo después, éste criterio se cambió en el sentido de que en dicha resolución la autoridad al fundamentarla en algún ordenamiento positivo, estaba afectando el interés jurídico del contribuyente, ya que para inferir esta afectación no es necesario que la resolución determine en cantidad líquida un crédito fiscal, siendo por consiguiente impugnable ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Al respecto el Tribunal Fiscal de la Federación resolvió en el Juicio No. III-33/93 lo siguiente:

"CONSULTAS. SU CONTESTACIÓN. CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA. Cuando un particular formula una consulta a la autoridad en términos del artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, respecto a una situación real y concreta de aplicación de disposiciones fiscales, la resolución desfavorable al consultante, emitida por la autoridad, constituye una resolución definitiva de las previstas por el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, ya que le causa agravios en materia fiscal y no admite recurso administrativo en contra". Juicio No. III-33/93.- Sentencia de 26 de mayo de 1994, por unanimidad

de 5 votos.- Magistrado Instructor: Leopoldo Ramírez Olivares.-
Secretaria: Lic. María Rita Tovar Meza

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

La hipótesis aludida se refiere a todas aquellas resoluciones susceptibles de ser atacadas a través del juicio de contencioso ante el Tribunal, en las que no obstante al producirse un virtual pago de lo indebido por el contribuyente (Art. 22 C.F.F) la autoridad niega la devolución. Dicha devolución puede hacerse mediante cheque nominativo para abono en cuenta del contribuyente, certificado expedido a nombre del mismo o en su caso, mediante depósito en cuenta bancaria del causante.

Cabe destacar, que atento a lo dispuesto por artículo 22 del Código Tributario Federal en relación con su numeral 17-A, la autoridad al efectuar el pago de lo que ha percibido indebidamente, debe devolverlo al contribuyente dentro del plazo de 50 días contados a partir de la fecha a aquella en la que se presentó la solicitud de devolución, salvo el caso en el que la devolución se realice directamente a la cuenta bancaria del contribuyente, que será entonces en un plazo de 40 días.

Así mismo, dicha devolución deberá ser actualizada por la autoridad desde el mes en que se realizó el pago indebido o se haya presentado la declaración que contenga el saldo a favor, hasta aquel al en que éste se encuentre a disposición del contribuyente.

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

En tal supuesto, son impugnables ante el Tribunal todas aquellas resoluciones emitidas por la Administración Pública Federal, mediante las cuales los particulares a juicio de la autoridad han incurrido en francas

violaciones a las normatividades gubernativas, sanitarias y de policia; así verbigracia, en tratándose de el incumplimiento a las normas mínimas de seguridad que han de privar en los centros de trabajo. Como corolario fundamental en la imposición de multas (que no comparten la naturaleza de un crédito fiscal), la autoridad debe de atender a la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, reincidencia y condiciones particulares del sancionado.

Para este efecto, y con el objeto de no vulnerar la prohibición expresa constitucional (Art. 22), de imponer multas excesivas, la ley ha adoptado un sistema de mínimos y máximos que deben de contemplarse para su imposición. Sobre el particular la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de fecha 20 de junio de 1995, resolvió por unanimidad de diez votos de los entonces Ministros la tesis de jurisprudencia que versa de la siguiente forma:

"MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES. Esta Suprema Corte ha establecido que las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que lo motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, obligación del legislador que deriva de la concordancia de los artículos 22 y 31 Fracción IV, de la Constitución Federal, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas, mientras el segundo aporta el concepto de proporcionalidad. El establecimiento de multas fijas es contrario a estas disposiciones constitucionales, por cuanto al aplicarse a todos por igual, de manera inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares". Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Época 9ª, Tomo II, Julio de 1995, Tesis J/P.10/95, Página 19. México a veinte de junio de mil novecientos noventa y cinco.

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

Esta fracción, refiere Sánchez Pichardo, viene a ser el "cajón del sumidero", ya que contempla todo aquello que escapó a la comprensión del legislador, quien, a efecto de no dejar en estado de indefensión al contribuyente, decidió incluir todas las resoluciones que le afecten en materia tributaria no expresamente contempladas en las fracciones anteriormente citadas.

La importancia de esta fracción radica en el hecho que pudieran existir resoluciones dictadas por la autoridad fiscal que no hayan sido comprendidas en las dos anteriores, y que por tal motivo escaparan al juicio competencia del contencioso administrativo. Luego entonces, con su existencia es posible atacar resoluciones de la más diversa índole, para no caer en el supuesto de improcedencia que precisa la fracción II, del artículo 202, del Código Fiscal de la Federación.

"V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes a favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con la leyes que otorgan dichas prestaciones.

Quando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración"

Inicialmente, la competencia por materia que correspondía al Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se reducía como su nombre lo indicaba, a las cuestiones fiscales, sin embargo, con las constantes reformas de que ha sido objeto, lo ha convertido en un Tribunal de carácter administrativo en el más amplio sentido de la palabra.

En tal supuesto, la fracción transcrita atribuye competencia al Tribunal para conocer de las resoluciones que emite el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, cuando aquellas se refieran a los militares en activo o a los que se encuentran en situación de retiro en términos de la Ley de dicho Instituto. En efecto, las resoluciones dictadas por la Dirección de Pensiones correspondientes a las prestaciones que otorga el Instituto a los militares pueden ser con fundamento en lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley del Instituto las siguientes: haberes de retiro, pensiones, compensaciones, entre las más importantes.

Dicho de otra forma, en ocasiones el Instituto, niega, reduce o no incrementa dichas prestaciones a los militares, provocando que se vean afectados en su patrimonio, tal agravio inferido a través de una resolución es impugnable vía juicio contencioso ante el Tribunal.

Ahora bien, para el caso del párrafo segundo de dicha fracción y, en concordancia con lo preceptuado por los diversos 25 y 26 de la Ley del Instituto de Seguridad para las Fuerzas Armadas Mexicana, cuando los militares son puestos en situación de retiro, ascenderán al grado inmediato, sólo para la efectos de recibir el beneficio económico que le corresponda, aspecto que también será combatido ante las Salas Regionales del Tribunal, en caso de que no les sea respetado dicho ascenso.

"VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo a Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado".

Esta fracción aparentemente es una cuestión en materia laboral, por lo que no sería competencia del Tribunal, sino de la Juntas de Conciliación y Arbitraje, sin embargo, es criterio uniforme tanto de la Corte como del propio Tribunal, el que este tipo de resoluciones sean controvertidas ante las Salas Regionales. Así entonces, todo tipo de resoluciones dictadas por el Instituto que verse sobre pensiones a favor de los asegurados o de sus causahabientes, son atacadas vía contenciosa, aplicando estrictamente las reglas que para el caso señala la ley del Instituto así como lo dispuesto por el Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del mismo órgano.

"VII. Las que se dicten sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada".

Esta hipótesis se justifica en virtud de la naturaleza de la concesión administrativa, la que se produce entre la Administración Pública Federal y los licitantes, que tiene como finalidad la explotación de un bien o un servicio a cargo de los particulares, que hayan acreditado tener la capacidad tanto operativa, como económica para llevar a cabo dicha actividad en suplencia del Estado. En este sentido, la fracción aludida tiene alcances a razón del incumplimiento de la autoridad administrativa federal, ya sea en el mismo procedimiento de licitación, como para el caso de su revocación sin causa justificada.

"VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidad contra los servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades".

Al respecto, Alberto C. Sánchez Pichardo, en su obra intitulada "Los medios de impugnación en materia administrativa", precisa: "En el presente

caso la hipótesis de competencia se refiere a las responsabilidades administrativas resarcitorias consecuencia de actos u omisiones imputables a los servidores públicos, que al ser traducibles en dinero se traducen en créditos fiscales a favor del Estado".¹⁷

"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".

Esta fracción establece competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de las resoluciones dictadas por la autoridad que hagan efectiva una garantía otorgada a favor de alguna dependencia de gobierno federal; tal sería el caso de las fianzas otorgadas por las compañías aseguradoras, que garanticen la reparación del daño en materia penal, por la comisión de un delito. La fianzas así otorgadas, se harán efectivas de conformidad por lo dispuesto por la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, siguiendo las reglas establecidas en los artículos 95, 95-bis y siguientes. Las afianzadoras, no gozarán de los beneficios de orden y excusión.

"X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente".

Este tipo de resoluciones se refieren a las que nieguen la indemnización que corresponda a los particulares afectados por la actividad arbitraria de un servidor público que ha dañado su esfera jurídica. También son impugnables las indemnizaciones que a juicio de particular agraviado, no satisfagan los daños y perjuicios inferidos por el servidor público. El tercer párrafo del artículo en comento expresa que el particular para hacer valer su

¹⁷ Ob. cit. Pág. 271.

derecho a ser indemnizado, tiene tanto la vía judicial como la administrativa, para el caso de que no le sean satisfechas sus pretensiones.

"XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior".

La Ley de Comercio Exterior, así como la Ley Aduanera, establecen que tipo de resoluciones son revocables ante la autoridad emisora de acto recurrido, y que por consiguiente, éstas son impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Luego entonces, son combatidas vía juicio contencioso, aquellas resoluciones que se refieren a cupos, marcado de origen, permisos previos, certificados de origen, pedimentos de importación o exportación, cuotas compensatorias, dumping, restricciones arancelarias, etcétera, que afecten directamente los derechos públicos del administrado.

"XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos".

Dicha hipótesis comprende aquellas resoluciones emitidas por autoridad en virtud de faltas administrativas cometidas por los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, faltas que agraven al propio Estado o a los particulares, y a través de las cuales se les amoneste, aperciba (pública o de forma privada), suspenda, destituya, inhabilite o sancione económicamente, situación que será impugnables ante el Tribunal. Generalmente en la práctica, dichas resoluciones son impugnadas por los servidores públicos, que argumentan que el procedimiento sustanciado ante la autoridad sancionadora, no se ajustó a derecho o en la audiencia de ley le fueron violadas sus garantías individuales.



"XIII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo".

Este supuesto normativo confiere facultades amplísimas al Tribunal para conocer de todas las resoluciones que pongan fin a un procedimiento administrativo, resuelvan una instancia o un expediente elaborado para tal efecto por la dependencia que dicta el fallo. Así entonces, prácticamente la competencia del Tribunal está referida a todas las autoridades dependientes de la Administración Pública Federal, salvo aquellas materias que sean de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores Públicos, electoral, justicia agraria y laboral, las que se ajustarán a lo dispuesto por su ley reglamentaria.

"XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo".

Por si lo anterior no bastara, la referida fracción otorga competencia al Tribunal para conocer de las resoluciones que pongan fin a un recurso en contra de las resoluciones de autoridad que para el efecto dicte la autoridad administrativa correspondiente.

"XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal".

Esta fracción jurídicamente, aun careciendo de técnica jurídica, es de aquellas que en el lenguaje coloquial "dice poco, pero abarca mucho", es decir, la competencia por materia del Tribunal, está definida en las fracciones anteriores; sin embargo, pueden existir situaciones que escaparon del criterio del legislador y no fueron atribuidas al Tribunal, por lo que la competencia atribuida es limitante.

Sin ser óbice a lo anterior, existen resoluciones que aun sin ser comprendidas, dentro de las anteriores le confieren competencia al Tribunal para conocer de las mismas, tal sería el caso de aquellas que dicta la CONSAR, las instituciones financieras, crediticias, mutualistas, entre otras.

La competencia por grado que corresponde al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentra precisada en artículo 16, fracción V, de la Ley Orgánica de Tribunal, en relación con el diverso 239-A del Código Fiscal de la Federación, en donde se establece que tipo de asuntos son del exclusivo conocimiento del Pleno o de las secciones (Art. 20, Fracción I, Inciso c), bien sea por poseer características novedosas, en las que el negocio exceda de cierta cantidad de dinero, o en su caso sea necesario establecer por vez primera los alcances jurídicos de una ley o los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia.

Finalmente, mediante Acuerdo G/10/2001 por el que se determinan los límites territoriales y denominación de la regiones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa, número y sede de sus Salas Regionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero del 2001 se dividió el territorio nacional, resultando en este sentido la competencia territorial del Tribunal en los términos siguientes:

“ARTICULO PRIMERO.- El territorio nacional se divide en las regiones que a continuación se señalan, fijándose el nombre y límites territoriales de cada una de ellas:

- I. Del Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California.**
- II. Del Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora.**
- III. Del Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa.**
- IV. Del Norte-Centro I, que comprende el Estado de Chihuahua.**
- V. Del Norte-Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila.**
- VI. Del Noreste, que comprende los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.**

- VII. **De Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit.**
- VIII. **Del Centro I, que comprende los Estados Zacatecas y Aguascalientes.**
- IX. **Del Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro.**
- X. **Del Centro III, que comprende los Estados de Guanajuato y Michoacán.**
- XI. **Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y de México.**
- XII. **De Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla.**
- XIII. **Del Golfo, que comprende el Estado de Veracruz.**
- XIV. **Del Pacífico, que comprende el Estado de Guerrero.**
- XV. **Del Sureste, que comprende los Estados de Chiapas y Oaxaca.**
- XVI. **Peninsular, que comprende los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.**
- XVII. **Metropolitana, que comprende el Distrito Federal y el Estado de Morelos**

En el mismo sentido, expresa el artículo 31, de la multicitada ley Orgánica, que las Salas Regionales del Tribunal conocerá de los juicios por razón del territorio, respecto del lugar en donde tenga su sede la autoridad demandada y, si concurrieren varias de ellas, se estará al domicilio de la que dictó la resolución impugnada. En los casos en que la autoridad funja como demandante (juicio de lesividad), se considerará competente la Sala que corresponda al domicilio del demandado.

CAPITULO II CONCEPTOS JURÍDICOS FUNDAMENTALES.

2.1. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

2.1.2. Concepto.

El vocablo "contencioso" implica la existencia de un conflicto entre partes calificadas; es decir, jurídicamente, para que se pueda hablar de una controversia, es indispensable que confluyan dos interés en pugna. Manuel Lucero Espinoza, señala que "... el término contencioso en su aspecto general significa contienda, litigio, pugna de intereses. Es el proceso seguido ante un órgano jurisdiccional competente sobre derechos o cosas que se disputan las partes contendientes entre sí..."¹⁸

En nuestro estudio, el contencioso administrativo definido por el preeminente jurista Alfonso Nava Negrete es "...un proceso administrativo promovido por los administrados o por la administración pública, o contra actos de está ante órganos jurisdiccionales"¹⁹

Para, Giuliani Founroge "...el contencioso administrativo es fundamentalmente un proceso de partes... que formaliza una relación procesal que se caracteriza por la igualdad de aquéllas y su subordinación a la autoridad jurisdiccional, con la cual deben cooperar en todas las medidas que disponga para el esclarecimiento de la verdad"²⁰

Ahora bien, la doctrina administrativista nacional ha aceptado que el *contencioso administrativo puede ser estudiado desde dos puntos de vista; uno material y otro de carácter formal.*

Desde el punto de vista material, el contencioso administrativo está caracterizado por la existencia de un conflicto o controversia entre la Administración Pública y un particular afectado en su esfera jurídica por

¹⁸ Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Tercera edición. Editorial Porrúa. México, 1995. Pág. 17.

¹⁹ Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1959. Pág.98.

²⁰ Ob cit. Pág. 648

actos de la primera en ejercicio de sus funciones. En otras palabras, el contencioso se origina como consecuencia inmediata de un acto administrativo, que a juicio del gobernado carece de los elementos jurídicos esenciales para ser considerado como legal o ajustado a la norma jurídica aplicable.

Andrés Serra Rojas, precisa que el contencioso administrativo, desde el punto de vista material, debe reunir los elementos siguientes:

1. Un conflicto jurídico con el carácter de definitividad, por su propia naturaleza, o porque se hayan agotado los recursos que establecen leyes;
2. Provocado por un acto de la Administración pública en uso de sus facultades regladas para la realización de sus fines;
3. Que lesiona a un particular, o a otra persona o autoridad autárquica;
4. Que vulnera derechos subjetivos de carácter administrativo;
5. O agravia intereses legítimos;
6. Que infringe la norma administrativa que regula su actividad;
7. A la vez protege tales derechos e intereses; y
8. Finalmente, este procedimiento permite que el estado asegure el interés público"²¹

Gabino Fraga, por su parte menciona en su obra intitulada "Derecho Administrativo", que "... desde el punto de vista formal, el contencioso administrativo se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados tribunales administrativos"²²

En este punto, conviene hacer la diferenciación que existe entre el llamado contencioso de anulación o de legitimidad y, el contencioso de plena jurisdicción. En el contencioso de anulación o de legitimidad, el Tribunal

²¹ Ob. cit. Pág. 784.

²² Ob. cit. Pág. 448.

encargado de dirimir la controversia entre administrado y administración o viceversa, sólo se concreta a señalar si se aplicó correcta o incorrectamente la ley al caso motivo de la litis, sin poder pronunciarse para el caso de que exista la violación a un derecho subjetivo o a una garantía constitucional; y aún más, dicho órgano carece de imperio para hacer cumplir sus sentencias.

Por otra parte, en el contencioso de plena jurisdicción el Tribunal encargado de resolver la litis planteada goza de las más amplias facultades jurisdiccionales para dictar sentencias de condena, pues goza del poder de imperio para hacer cumplir sus resoluciones coercitivamente a través de la fuerza pública. En nuestro sistema legal, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ha pasado de ser un Tribunal de anulación a ser un órgano jurisdiccional con facultades para hacer cumplir sus fallos, ya sea dando la bases para la emisión de otro acto administrativo o incluso, condenando pecuniariamente a la administración pública en los términos que la ley establezca.

Los actos que son susceptibles de generar una contienda contenciosa administrativa son:

- a) Debe ser un acto emanado de la Administración Pública.
- b) Debe afectar la esfera jurídica del gobernado.
- c) Se debe tener el carácter de definitividad, entendiéndose por ésta cuando no admitan recurso administrativo o su interposición sea optativa.
- d) Debe emitirse en el desenvolvimiento de la gestión administrativa.

La doctrina administrativa de nuestro país señala como elementos constitutivos del procedimiento contencioso administrativo los siguientes:

- Las partes en el proceso.
- Contienda administrativa.

- Órgano jurisdiccional.
- El juicio.

En cuanto a las partes en el contencioso sustanciado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en términos del artículo 198 del Código Fiscal de la Federación son cuatro: demandante, demandado, titular de la dependencia de la Administración Pública y en su caso, el tercero.

La contienda administrativa se constituye con la demanda de nulidad, la resolución administrativa y la contestación de la demanda.

El órgano jurisdiccional encargado de dirimir la controversia administrativa es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en su carácter de órgano autónomo de la Administración Pública.

Finalmente, la sustanciación del juicio se sigue en términos del Título VI "Del juicio Contencioso Administrativo" del Código Fiscal de la Federación, y que inicia con la presentación de la demanda ante las Salas Regionales del Tribunal y culmina con el dictado de sentencia.

2.2 JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

El vocablo justicia proviene del latín "iustitia" que a su vez deriva de la voz "jus", que significa "lo justo". En el mundo normativo "...generalmente es aceptada la definición de justicia que da Ulpiano D 1,1,10, pr: justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo"²³

Por su parte, el Diccionario de la Lengua Española define a la justicia como: "*Virtud que inclina a dar a cada uno o que le pertenece*".²⁴

Herbert Spencer, considera que "... la idea humana de justicia, contiene dos elementos: el positivo, que implica el reconocimiento del derecho de cada hombre a las actividades libres de toda trata (sic), así como a los

²³ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II. Pág. 1904.

²⁴ DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Pág. 805.

beneficios consiguientes, y el negativo, que implica el sentimiento consciente de los límites que imponen la presencia de otros hombres que gozan de derechos análogos²⁵

Aludiendo a nuestro tema de estudio, la justicia administrativa se refiere a los actos que implican el ejercicio de la función jurisdiccional, por conducto de los órganos administrativos formalmente dispuestos para ello. En otras palabras, el origen de la justicia administrativa se realiza cuando un acto administrativo se somete al conocimiento de un órgano administrativo, cuya competencia ha sido determinada por la ley.

El maestro Andrés Serra Rojas, expresa que "... la justicia administrativa opera cuando se han agotado recursos administrativos que señalan las leyes, si éstos (sic) no establecen dichos recursos o de revisiones de oficio, el órgano jurisdiccional es competente para llevar a cabo esta importante función pública de mantener el orden jurídico"²⁶

Ahora bien, "... la jurisdicción administrativa procede de dos reglas de separación: de la que impide a tribunales judiciales intervenir en la administración y de la que separa la administración activa de la administración contenciosa"²⁷

2.2.1. Retenida.

Una vez definido el concepto de justicia y entendida ésta desde el enfoque administrativo, procedere al estudio de la llamada "justicia retenida", o mejor dicho, la jurisdicción administrativa, que es la que realizan los órganos jurisdiccionales situados dentro de la Administración Pública Activa (a cargo del Poder Ejecutivo), que emiten proyectos o "sentencias" sobre aspectos controvertidos, pero que no adquieren plena validez en tanto no sean aprobados o ratificados por la autoridad de mayor jerarquía; es decir,

²⁵ La Justicia. Traducida por Pedro Forcadell. Pág. 32.

²⁶ Ob. Cit. Pág. 782.

²⁷ DIONISIO J. KAYE. Derecho Procesal Fiscal. Pág. 86.

los Tribunales u órganos jurisdiccionales de justicia retenida carecen de autonomía para el dictado de sus fallos. Está figura jurídica actualmente ya no existe, pues ella tuvo aplicación en la monarquía francesa.

2.2.2. Delegada.

Haciendo antitesis a la justicia retenida, existe también la denominada "Justicia Delegada", que se presenta cuando un Tribunal Administrativo, no obstante que pertenezca formalmente al Poder Ejecutivo, conoce y resuelve conflictos sometidos a su conocimiento en forma definitiva y de carácter obligatorio para las partes contendientes.

Es en este aspecto, que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal Y Administrativa, en términos de su Ley Orgánica se erige como un Tribunal dotado de autonomía plena en el dictado de sus fallos, y aún más, capaz de hacer cumplir sus sentencias, ya sea que la parte condenada en la sentencia, la cumpla voluntariamente, o sea necesario el cumplimiento forzoso de la misma.

Para tales supuestos, el Código Fiscal de la Federación ha dispuesto de la figura de la queja -exclusiva del demandante- para obligar a la autoridad demandada a cumplir con la sentencia pronunciada en el juicio de nulidad.

La queja deberá interponerse ante la Sala del conocimiento, dentro de los 15 días siguientes a la fecha en la que surtió efectos la sentencia motivo de la litis. Los supuestos para interponer la queja son:

- Que la autoridad repita , incurra en exceso o defecto de la sentencia.
- Omite dar cumplimiento a la resolución de Sala.
- Por desacato al otorgamiento de suspensión definitiva del acto impugnado.

2.3. EL JUICIO CONTENCIOSO.

2.3.1. Proceso.

Cipriano Gómez Lara señala que entendemos por proceso al "... conjunto complejo de actos del Estado como Soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una Ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo".²⁸

El autor de cita, señala que el proceso es el resultado de la conjugación de tres elementos fundamentales: Acción, jurisdicción y terceros ajenos a la relación sustancial.

La acción es entendida como "... el derecho, la potestad, la facultad o actividad, mediante la cual un sujeto de derecho provoca la función jurisdiccional".²⁹ Así mismo, el vocablo jurisdicción será definido en el subtema posterior

Por último, los llamados "terceros ajenos" a la relación sustancial son aquéllas personas que intervienen en el proceso, de manera eventual como coadyuvantes del órgano jurisdiccional con la finalidad de aportar los datos suficientes para crear convicción en el juzgador y de esta forma dirimir la controversia suscitada.

Ahora bien, para Eduardo J. Couture, citado por Ovalle Favela, el proceso encaminado a resolver un litigio es el "... medio idóneo para dirimir imparcialmente, por actos de juicio de la autoridad, un conflicto de intereses con relevancia jurídica".³⁰

Sin embargo, no todo proceso implica la función del órgano jurisdiccional, ya que cotidianamente existen procesos naturales o de carácter intencional. Los primeros se refieren a aquellos actos que producen consecuencias fácticas en el mundo pero sin la intervención de la voluntad

²⁸ Teoría General del Proceso. Novena edición. Editorial Oxford. México, 1996. Pág. 95.

²⁹ Ibidem. Pág. 85.

³⁰ JOSE OVALLE FAVELA. Teoría General del Proceso. Segunda edición. Editorial Harla. México, 1994. Pág. 28.

del agente; en cambio, el proceso intencional es aquel que se impulsa o incita a través de la voluntad del individuo.

Siguiendo este criterio "... el proceso es una serie de actos intencionales –queridos- que se desarrollan escalonados en el tiempo".³¹

En este contexto, para que exista el proceso es necesario que alrededor de él, confluyan otros elementos esenciales que le dan soporte. Estos conceptos son:

- La pretensión que se constituye en el hecho de sujetar un interés ajeno al propio.
- El litigio concebido como la existencia de intereses contrapuestos.
- La acción como la actividad provocadora de función jurisdiccional.

Cabe destacar, que el proceso se divide en dos grandes etapas: Instrucción y juicio. La primera constituida por las fases postulatoria, probatoria y preconclusiva o de alegaciones, y la segunda, la de pronunciamiento de sentencia.

2.3.2. Procedimiento.

El procedimiento es entendido como la actividad y el método de proceder para la ejecución de algo. O bien, como lo ha conceptualizado Fenech citado por Perezagua Clamarigirand "... procedimiento es método normativo de un fenómeno de dimensión temporal, norma de un acto que se desarrolla en el tiempo, regla por la cual se producen modificaciones en una realidad para obtener un determinado resultado".³²

En este sentido, al ser el procedimiento un fenómeno temporal mediante el cual se desarrolla determinada actividad, aquél viene a

³¹ LUIS PEREZAGUA CLAMARIGIRAND. La Prueba en el Derecho Tributario Español. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, España, 1975. Pág. 31.

³² *Ibidem*. Pág. 30.

convertirse en la norma que regula el proceso; es decir, el procedimiento es el método o la forma en la que el proceso se desenvuelve. Es en este sentido, en el que se comprende la relación género-especie, ya que el proceso es la parte sustancial del conflicto y, el procedimiento es la forma en la que éste se manifiesta.

Dicho en otras palabras, la función primordial del procedimiento es dar a las partes y al órgano jurisdiccional, la forma, términos y condiciones que debe revestir el proceso para alcanzar el objetivo esperado, que en el presente caso se trata de dilucidar la controversia suscitada entre las partes en pugna.

Sintetizado las dos anteriores definiciones, podemos afirmar que el contencioso administrativo, se erige como un proceso administrativo a través del cual se ventilan controversias que versan sobre la legalidad o validez de los actos de la Administración Activa que afectan intereses jurídicamente tutelados de los gobernados.

Partiendo de esta idea es incorrecta la evocación que hacen algunos autores al eludir al contencioso como un procedimiento de tinte administrativo, ya que anteriormente se ha descrito, el procedimiento sólo son las fases o momentos procesales del juicio contencioso, en cambio el proceso comprende la etapa de interposición de demanda hasta la de emisión de sentencia.

En esta tesis, es claro que el llamado "juicio contencioso administrativo", es un término procesalmente incorrecto, en virtud de que no se trata de un juicio, sino de un proceso ventilado ante un órgano jurisdiccional (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), especializado en materia fiscal y administrativa.

Lo anterior es así, toda vez que el vocablo juicio implica el razonamiento o discernimiento de algo; en cambio, el proceso implica no sólo la solución al litigio planteado, aplicando un razonamiento lógico-jurídico, sino

también, la sucesión de fases y formas procedimentales que culminan con la sentencia sobre el fondo del asunto.

2.4. AMBITO DE APLICACION DE LEYES.

2.4.1. Jurisdicción.

Etimológicamente, la palabra jurisdicción, a decir de Luis Dorantes Tamayo³³, proviene de dos términos latinos "ius" que significa derecho, y "dicere", que significa decir, siendo en este sentido su significación gramatical "decir el derecho".

Sobre el particular, Gómez Lara define a la jurisdicción de la siguiente manera: "Una función soberana del Estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a ese caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo".³⁴

A su vez, Couture citado por Ovalle Favela, a pie de página define a la jurisdicción "... como la función pública realizada por órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual, por actos de juicio, se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución".³⁵

Para De Pina y Castillo Larrañaga "... la jurisdicción puede definirse como la actividad del Estado encaminada a la actuación del derecho objetivo mediante la aplicación de la norma general al caso concreto".³⁶

Ahora bien, para efectos puramente didácticos expresaré que la jurisdicción, se integra por cinco elementos, a saber:

- **La notio**, que es la potestad de conocer de un litigio.

³³ Elementos de Teoría General del Proceso. Cuarta edición. Editorial Porrúa. México, 1993. Pág. 131.

³⁴ Ob. Cit. Pág. 87.

³⁵ Ob. Cit. Pág. 112.

³⁶ RAFAEL DE PINA Y JOSE CASTILLO LARRAÑAGA. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Pág. 59 y 60.

- **La vocatio**, entendida como la facultad de llamar a juicio.
- **La coertio**, como la facultad coercitiva.
- **La iudicio**, entendida como la potestad de juzgar y aplicar el derecho al caso concreto.
- **La executio**, comprendida como la facultad de ejecutar lo sentenciado (coactividad).

En los mismos términos aludidos y conforme a la tesis procedimental expuesta por Carré de Malberg, citado por Briseño Sierra, "... la jurisdicción se funda ... en la necesidad de someter el acto a formas procesales determinadas para dotar a los justiciables de la garantía de verdad y conformidad a la ley o de la elevada imparcialidad del derecho que debe impartirseles"³⁷

En este contexto y siguiendo las ideas expuestas por Aldo Bacre³⁸, el acto jurisdiccional es la potestad conferida por el Soberano (Estado) a órganos determinados para conocer y resolver situaciones litigiosas que le son sometidas.

Por último, se concluye que la jurisdicción designa la naturaleza de la función propia del juzgador, ya que por conducto de la jurisdicción el juez aplica el derecho; o mejor dicho, a través de la facultad jurisdiccional conferida al juzgador, este interpreta, aplica y dicta el derecho al caso concreto controvertido.

2.4.2. Competencia.

El artículo 16º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

³⁷ HUMBERTO BRISEÑO SIERRA. Derecho Procesal Fiscal. Antigua Librería Robredo. México, 1964. Pág. 203.

³⁸ Teoría General del Proceso. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina. 1986. Pág. 106.

"Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..."

En este sentido, al ser mandamiento constitucional la competencia, es una figura que indefectiblemente deben cumplir al pie de la letra no sólo el juzgador, sino todas las autoridades estatales.

Sobre el particular la competencia aplicada al campo procesal "... es la suma de facultades que la ley da al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios o conflictos. El juzgador, por el sólo hecho de serlo, es titular de la función jurisdiccional, pero no la puede ejercer en cualquier tipo de litigios, sino sólo en aquellos para los que está facultado por la ley..."³⁹

Así entonces, la competencia es el ámbito o campo de atribuciones que la autoridad tiene para desempeñar legalmente sus funciones; es decir, la competencia es la medida del poder del órgano jurisdiccional para entender, conocer y resolver un litigio. De Pina y Castillo Larrañaga, explican lo anterior de la forma siguiente: "Para que un juez o Tribunal tenga competencia para conocer de un determinado asunto se precisa que, hallándose éste dentro de la órbita de su jurisdicción, la ley le reserve su conocimiento, con preferencia a los demás jueces y Tribunales de su mismo grado"⁴⁰

La competencia se contempla desde dos puntos de vista diferentes: en sentido estricto y en sentido lato. El primero de ellos se refiere a la atribuida al órgano jurisdiccional y, la segunda, al ámbito o esfera de desenvolvimiento de atribuciones de dicho órgano.

Luego entonces, la competencia se constituye como el límite de la función de órgano jurisdiccional. Finalmente, existen diversos criterios de competencia atribuida al órgano jurisdiccional, éstos son:

³⁹ Ob. cit. Pág. 125.

⁴⁰ Ob. Cit. Pág. 88.



- **Por materia.** Referida a las normas sustantivas que rigen el proceso.
- **Por cuantía.** Que alude al monto del litigio expresado en términos monetarios.
- **Por grado.** Referido a la jerarquía de los órganos jurisdiccionales que conocen del litigio.
- **Por territorio.** Aludiendo a la división geográfica en la que se ha dividido el país (Circuitos, Distritos o Regiones)
- **Por turno.** Referida al supuesto que en determinado lugar existen más de dos autoridades competentes para conocer y resolver sobre el particular, es decir, aquí se hace una distribución real del trabajo litigioso.
- **La prevención.** Que alude a la remisión de competencia ya sea declinando el asunto o inhibiéndose del mismo.

2.5. EL ACTO ADMINISTRATIVO.

2.5.1. Concepto jurídico.

La actividad administrativa del Estado se manifiesta con la emisión de una cantidad enorme de "actos administrativos", que se dirigen a la satisfacción del interés público, social, o incluso particular, repercutiendo claramente sobre la esfera legal del gobernado al que van dirigidos, bien sea de forma mediata o inmediata. Dicho en otras palabras, la función administrativa materialmente se caracteriza por la emisión de actos jurídicos, que en ejercicio de una potestad jurídica, externa voluntariamente y de forma unilateral la autoridad administrativa estatal, referida a hechos y operaciones de tipo material.

Los actos a los que me refiero forman parte fundamental en el conocimiento del derecho administrativo, en virtud de que a través de ellos, la autoridad ejerce las funciones que legalmente le han sido atribuidas y, mediante las cuales cumple su función pública.

En este sentido, la doctrina expresa que es acto administrativo "Toda declaración jurídica unilateral y ejecutiva en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas"⁴¹.

Por su parte, Sayagues Laso define como acto administrativo "...toda declaración unilateral de voluntad de la administración que produce efectos subjetivos"⁴².

Serra Rojas, señala que en base a la Teoría General del Derecho, el acto administrativo "... es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general"⁴³.

Ahora bien, desde mi particular punto de vista, se considera "acto administrativo toda declaración de voluntad, externa y unilateral emitida por autoridad competente, susceptible de crear, modificar, restringir, transmitir, reconocer, registrar o extinguir derechos y obligaciones de forma unipersonal y excepcionalmente de carácter general".

2.5.2. Elementos del Acto Administrativo.

Los elementos del acto administrativo, es aún una cuestión ampliamente debatida, sin embargo, la mayoría de los estudiosos de la materia, se han puesto de acuerdo genéricamente en considerar como elementos del acto los siguientes:

1. Sujeto.

⁴¹ RECAREDO FERNÁNDEZ DE VELASCO, citada por RAFAEL I. MARTINEZ MORALES. Derecho Administrativo. Primer y Segundo Curso. Pág. 233.

⁴² Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Montevideo, Uruguay., 1963. Pág. 388.

⁴³ Ob. Cit. Pág. 238.

2. Manifestación de la voluntad.
3. Objeto.
4. Forma.
5. Motivo.
6. Finalidad.
7. Mérito

En cuanto al sujeto es obvio que siempre será un órgano de la Administración Pública, ya sea por conducto de la Administración Centralizada o Paraestatal, así como a las autoridades administrativas de las entidades federativas y a las de carácter municipal, ya que la emisión del acto, supone la existencia de una autoridad a la que la ley le ha conferido facultades para decidir y ejecutar sus actos, es decir, se le ha otorgado lo que se conoce por "imperio".

En efecto, el órgano que ha intervenido en la emisión del acto administrativo, debe de poseer el calificativo de autoridad, pues un particular no puede emitir actos administrativos. Al respecto, la Ley de Amparo, define a la autoridad de la forma siguiente:

"Artículo 11. Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la Ley o el acto reclamado".

Así mismo, el órgano administrativo, al participar en la emisión de un acto, deber de ser competente, por ser la competencia una exigencia constitucional (artículo 16º, párrafo primero), y estar fundado en ley que le faculte su actuar, en atención a la garantía de certeza y seguridad jurídica que debe mostrar en el ejercicio de sus funciones públicas.

En cuanto al elemento "manifestación de voluntad", se precisa que en el acto administrativo, la voluntad de la autoridad no debe estar afecta a

algún vicio que afecte su legalidad, pues ello provocaría la nulidad o inexistencia de acto.

Miguel Acosta Romero⁴⁴, sobre el particular señala que la voluntad de la Administración Pública debe de cumplir con lo siguiente:

- Debe ser espontánea y libre.
- Dentro de las facultades del órgano.
- No debe estar viciada por error, dolo, violencia, etc.
- Debe expresarse en los términos previstos por la ley.

El objeto del acto administrativo es el elemento teleológico de acto, es decir, es lo que se pretende conseguir, lograr u obtener, con su emisión, ya sea con el ánimo de crear, modificar, transmitir, reconocer, registrar o extinguir derechos u obligaciones a cargo o a favor del administrado.

A decir de la doctrina administrativa el objeto debe ser: lícito, posible, estar contenido en la ley, y emitirse al tenor de un ordenamiento jurídico que le conceda validez.

En cuanto a la forma, ésta constituye la exteriorización material de acto administrativo, con la finalidad de que pueda ser apreciado por la persona a quien va dirigido, o sea, equivale a la manifestación externa de acto.

La forma del acto administrativo al igual que la competencia del ente público, es un imperativo de rango constitucional, que constriñe a la autoridad emisora a expedir sus actos mediante "mandamiento escrito". Sólo excepcionalmente, el acto administrativo, no obstante al carecer del elemento forma, produce efectos subjetivos sobre el gobernado, pues a través de una ficción legal, se atribuyen consecuencias de derecho al silencio de la autoridad, bien sea mediante la afirmativa o a través de la negativa ficta.

⁴⁴ Derecho Administrativo. Décima segunda edición. Editorial Porrúa. México, 1995. Pág. 750.

En cuanto al motivo de acto administrativo, es el porqué del acto, es decir, "... es el antecedente de hecho o de Derecho que provoca y funda su realización".⁴⁵

Por otra parte, la finalidad consiste en el lograr el resultado que se pretendía obtener, a partir de la emisión de acto administrativo, en otras palabras, es la satisfacción del interés jurídico en beneficio de la sociedad.

El acto administrativo, como anteriormente he expresado, debe reunir ciertos requisitos para llegar a ser un acto perfecto y eficaz, entendiendo al primero como aquél que llega a producir sus efectos de manera irreductible; en tanto que el acto es eficaz, cuando cumple con todos sus elementos.

Por último, el mérito tiene una estrecha relación con la competencia y las atribuciones que debe de tener el órgano administrativo, las cuales no siempre están establecidas en la ley (facultades regladas), sino que se confiere a la autoridad facultades discrecionales para actuar en ejercicio de sus funciones, resultando en este sentido, el mérito como afirma Manuel María Díez⁴⁶ es la medida de la discrecionalidad

Cumplidos los requisitos que debe de colmar el acto de autoridad, se presume que este es legal hasta antes no se niegue lo contrario, correspondiendo la carga probatoria a la autoridad emisora respecto de su legalidad.

Constitucionalmente, el acto debe revestir los siguientes requisitos:

- Debe ser escrito.
- Ser emitido por autoridad competente.
- Debe estar fundado
- Debe estar motivado.

⁴⁵ ANDRÉS SERRA ROJAS. Ob. Cit. Pág. 262.

⁴⁶ El Acto Administrativo. Segunda edición Tipográfica. Editora Argentina. Buenos Aires, 1961 Pág. 248.

En cuanto, a los dos primeros requisitos, éstos han sido abordados anteriormente; por otra parte, la fundamentación y la motivación de acto administrativo, ha sido interpretado por nuestro máximo Tribunal de la siguiente forma:

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren la hipótesis normativas.

Amparo en revisión 5724/76.- Ramo Tarango A. Y otros. 28 de abril de 1977. 5 votos Ponente: Jorge Iñárritu. Secretario: Luis Tirado Ledesma.

En esta tesitura, la autoridad al emitir un acto debe de fundarlo y motivarlo, debidamente, pues en caso contrario, se estaría lesionando la esfera jurídica de gobernado, violentando el principio de seguridad, certeza y legalidad jurídica.

En este contexto, en materia tributaria, el Código Fiscal de la Federación, establece los requisitos que deben reunir los actos administrativos, emitidos por la autoridad fiscal, mismo que versa:

“Artículo 38. Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

- I. Constar por escrito.
- II. Señalar la autoridad que lo emite.
- III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.
- IV. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que

va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

Si se trata de resoluciones administrativas, que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad”.

Analizando el precepto de referencia, se puede observar que los requisitos de que habla el Código Impositivo, son los mismos que establece la Ley Máxima, adicionando a la autoridad emisora, la cual se entiende debe ser la competente y, el de la firma se comprende como elemento necesario para dar certeza jurídica al gobernado.

2.5.3 Extinción del Acto Administrativo.

La extinción del acto administrativo se puede verificar a través de los llamados medios normales que es el cumplimiento y la ejecución forzosa, o por medios anormales, que son: la revocación, rescisión, prescripción, caducidad, término, condición, la renuncia de derechos, la falta de algún elemento del acto, la resolución que dicte un órgano administrativo o de un órgano jurisdiccional.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin embargo, establece sólo seis formas diferentes a manera de extinción del acto administrativo. Estas formas son:

“Artículo 11. El acto Administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:

- I. Cumplimiento de su finalidad;**
- II. Expiración del plazo;**
- III. Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto;**
- IV. Acaecimiento de una condición resolutoria;**
- V. Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público; y**
- VI. Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia”.**

Por ser un tema en exceso extenso y que no agotaría en unos renglones, sólo referí a las formas en las que el acto se extingue, ya que lo contrario se desviaría el tema de estudio del presente trabajo.

2.6. SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO.

2.6.1. Concepto.

Gramaticalmente, la palabra "suspensión" proviene del latín "suspensio, suspensionis", que significa acción y efecto de suspender. "A su vez, el verbo "suspender", del latín "suspendere", en una de sus acepciones significa: "Detener o diferir por algún tiempo una acción u obra"⁴⁷.

En efecto, el vocablo suspensión alude al efecto de hecho y de derecho que provoca en el ámbito jurídico la providencia de suspensión, ya que detiene temporalmente los efectos de un acto jurídico en tanto se dicta sentencia sobre lo principal. Es decir, "... la suspensión del acto reclamado tiene como objeto primordial mantener viva la materia del amparo"⁴⁸.

El eminente jurista en materia de amparo, Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, define la suspensión en los términos siguientes: "La suspensión será aquel acontecimiento (acto o hecho) o aquella situación que generan la paralización o cesación temporalmente limitadas de algo positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo, el desarrollo o las consecuencias de ese "algo", a partir de dicha paralización o cesación, sin que se invalide lo anteriormente transcurrido o realizado"⁴⁹.

Similar criterio ha adoptado nuestro máximo Tribunal, quien se ha pronunciado la tesis de jurisprudencia que al tenor expresa:

⁴⁷ CARLOS ARELLANO GARCÍA. El Juicio de Amparo. Tercera edición. Editorial Porrúa. México, 1997. Pág. 874.

⁴⁸ GENARO GÓNGORA PIMENTEL. La suspensión en Materia Administrativa. Segunda edición. Editorial Porrúa. México, 1993. Pág. 2

⁴⁹ El Juicio de Amparo. Décimo tercera edición. Editorial Porrúa. México, 1978. Pág. 702.

SUSPENSIÓN. La consecuencia natural del fallo que concede la suspensión es que el acto reclamado no se ejecute y que las autoridades responsables se abstengan de continuar los procedimientos, que tiendan a ejecutarlo; si no lo hacen, sus actos constituyen un desobedecimiento a la suspensión, pues los alcances de ésta son impedir toda actuación de las autoridades responsables, para ejecutar el acto que se reclama.

Quinta Época.

Tomo XIX, pág. 560. Ilsa, Álvaro.

Apéndice 1917-1988. R-S, Pág. 2992

La suspensión del acto puede ser contemplada desde dos diferentes puntos de vista: el que se traduce en la paralización de la iniciación o nacimiento del acto impugnado, evitando que produzca efectos de derecho; y la que impide las posibles consecuencias del acto en caso de que éste se llegue a realizar.

Una peculiaridad especial de la figura procesal de la suspensión del acto, es la que establece que sólo operará en contra de actos positivos, es decir, sobre actos que afectan directamente la esfera jurídica del gobernado, pues lo negativo, no es posible de paralizarse o suspenderse, ya que en caso contrario, la solicitud de suspensión carecería de materia. También es improcedente la suspensión del acto si se endereza contra actos que materialmente se han consumado de forma irreparable, pues éstos se han realizado íntegramente, por tanto han cumplido su finalidad y, contra ellos no procede la suspensión, ya que es ilógico que su otorgamiento restituya efectos que el transcurso del tiempo se ha encargado de ejecutar.

Otra característica de la suspensión es la que ésta nunca tendrá efectos restitutorios, pues ello, es exclusivo de la sentencia que se pronuncie sobre el juicio principal. Sobre el particular la Suprema Corte de Justicia, ha dispuesto lo siguiente:

SUSPENSIÓN. EFECTOS DE LA. Los efectos de la suspensión consisten en mantener las cosas en el estado que guardaban al decretarla, y no en el restituirlas al que tenían antes de la violación

constitucional, lo que sólo es efecto de la sentencia que concede el amparo en cuanto al fondo.

Tomo I, Pág. 566. Rodríguez, Aristeo.

Tomo I, Pág. 64. Conrado, Santiago.

Quinta Época.

Tomo I, Pág. 1670. Zumaya, Juan y Coags.

Tomo I, Pág. 1670. Peralta, Modesto.

Tomo I, Pág. 1670. Puente, Manuela.

Apéndice 1917-1985. Octava Parte

Núm. 291. Pág. 490.

Ahora bien, la suspensión del acto impugnado o reclamado, se tramita *vía incidental*, es decir, lo que la praxis ha estimado "por cuerda separada" (esto sólo en materia de amparo, ya que en el proceso contencioso administrativo ello no ocurre), ya que no obstante ser materia del principal, por su naturaleza debe resolverse por separado, en virtud de la posible interposición de el recurso de revisión, en caso de que sea negada la definitiva.

Conviene precisar que la suspensión se desenvuelve en dos momentos procesales diferentes (a excepción de la oficiosa). La de carácter provisional o la definitiva. La primera de ellas, señala Burgoa⁵⁰, es una orden judicial, potestativa y unilateral que dicta el Juez o la autoridad responsable, previniendo a las responsables para que mantengan las cosas incólumes, en tanto se resuelve conceder o negar la definitiva al quejoso. La obligación de mantener las cosas en el estado en que se encuentran de parte de las responsables, persistirá en tanto se decide sobre lo definitivo.

La suspensión del acto, ya sea en materia administrativa o en la vía constitucional, exige para su procedencia dos requisitos esenciales: a) que medie petición de parte y b) que se conceda de oficio. Así entonces, en relación con la suspensión a petición de parte, podrá solicitarse en el libelo amparo, o hasta antes de que dicte sentencia ejecutoriada (Artículo 141 L.A.). En los mismos términos se pronuncia el Código Fiscal de la Federación

⁵⁰ Ob. Cit. Pág. 773.

(Artículo 208-bis). En tratándose de la suspensión oficiosa la Ley de Amparo, establece que el impetrante debe de estar a las hipótesis que consagra el diverso 123. Por su parte, el Código Tributario no regula este tipo de suspensión.

Tales elementos de procedencia, de acuerdo al ordenamiento aplicable, deben de cumplir ciertas condiciones para su otorgamiento. Al respecto, el artículo 107, Fracciones X y XI, de la Ley Suprema consagra lo siguiente:

"Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

...

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

...

XI. La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la propia autoridad responsable decidirá al respecto. En todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito".

En esta tesitura, las condiciones a las que nos referimos son:

- Que se otorgue garantía bastante y suficiente para reparar los daños y perjuicios en caso de que no se obtenga sentencia favorable.

- Que no se siga perjuicio al interés público, ni se contravenga el interés social.
- Que sean de difícil reparación los daños que resienta el agraviado con al acto impugnado.

En cuanto al otorgamiento de garantía, éstas pueden constituirse en los términos permitidos por el Código Civil Federal (Prenda, Hipoteca, etc), ante la autoridad facultada para ello. En cuanto a la materia tributaria, la formas de garantizar el interés de la Federación, se ajustará con base a lo dispuesto por el artículo 141 de Código Impositivo (Pago en Efectivo, Prenda, Hipoteca, Obligación asumida por tercero, etc).

Por último, los conceptos de interés social y público, habré de precisarlos en el capítulo IV del presente estudio.

CAPITULO III. MARCO JURÍDICO APLICABLE.

3.1 Código Fiscal de la Federación.

Las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas y fiscales de carácter Federal, Estatal o Municipal, que lesionen los derechos subjetivos de los gobernados –como se ha señalado anteriormente-, son impugnables vía contenciosa administrativa ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El procedimiento sustanciado ante el Tribunal, se encuentra regulado en el Título VI Del Juicio Contencioso Administrativo del Código Fiscal de la Federación. A falta de disposición expresa, supletoriamente se aplicará el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que no contravenga el procedimiento contencioso administrativo.

3.1.1. Plazo de interposición de la demanda.

La demanda concebida por Becerra Bautista se entiende como "... el escrito inicial con que el autor, basado en un interés legítimo, pide la intervención de los órganos jurisdiccionales para la actuación de una norma substantiva (sic) a un caso concreto"⁵¹

De la anterior definición, se desprenden elementos sine cuanon que debe de contener toda demanda tramitada ante cualquier autoridad, ya sea del orden jurisdiccional o administrativa; es decir, la existencia de una pretensión y el ejercicio de una acción que provoque la función del órgano, para que éste, a su vez dirima la controversia suscitada. Tales conceptos han sido referidos anteriormente, por lo tanto sólo se hace mención de ellos para ubicar al lector en el presente capítulo.

Aclarado lo anterior, en términos del artículo 207 del Código Tributario Federal, la demanda de nulidad deberá presentarse por escrito ante la Sala

⁵¹ El Proceso Civil en México. Décimo sexta edición. Editorial Porrúa. México, 1999. Pág. 30.

Regional del lugar en donde tenga su sede la autoridad demandada, (excepto en el caso del juicio de lesividad) dentro de los 45 días hábiles siguientes a la fecha a aquella en la que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, salvo que se trate de una resolución negativa ficta.

En el caso de la negativa ficta, el interesado puede demandar la nulidad de la resolución que afecta sus intereses, en cualquier momento, siempre que haya transcurrido el término de 3 meses contados a partir de la fecha en la que se interpuso la instancia no resuelta por la autoridad.

La demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo, si el demandante tiene su domicilio fuera de la jurisdicción de la Sala, siempre que su envío sea desde el domicilio de la actora.

En el juicio de lesividad (exclusivo de la autoridad), la demanda podrá presentarse dentro de los 5 años siguientes a la fecha a aquella en la que se hubiere dictado la resolución favorable al particular. En caso de sentencia favorable a la autoridad demandante, ésta sólo se retrotraerá a los 5 años anteriores de dictada la resolución inicial.

El plazo para interponer la demanda de nulidad sólo podrá suspenderse hasta un año en los siguientes supuestos:

1. En caso de que fallezca el interesado;
2. Cuando se opte por acogerse a los beneficios de un Tratado para evitar la doble tributación;
3. Cuando exista decreto de autoridad judicial respecto a la declaración de incapacidad y ausencia.

La demanda debe contener los datos siguientes:

- I. Nombre de la actora y domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la jurisdicción de la Sala del conocimiento.

- II. La resolución impugnada.
- III. La autoridad demandada o el nombre y domicilio del particular demandado.
- IV. Los hechos.
- V. Las pruebas.
- VI. Los conceptos de impugnación.
- VII. El tercero interesado, si lo hubiere.
- VIII. Los puntos petitorios.

En caso de que se omita el nombre del demandante o los requisitos marcados con los números II y VI, la demanda se tendrá por no interpuesta. Si se omitieren los datos III, IV, VII y VIII, se apercibirá al demandante para que en caso de no presentarlos en el término de 5 días, la demanda se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas. En caso de que no se señale domicilio para oír y recibir notificaciones, éstas se efectuarán por lista.

Son partes en el juicio de nulidad:

- I. El demandante.
- II. Los demandados:
 - a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.
 - b) El particular a quien favorezca la resolución controvertida.
- III. El Titular de la dependencia, Secretaría de Estado, Procuraduría General de la República o del Distrito Federal. En materia fiscal la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en todos los juicios.
- IV. El Tercero que tenga un derecho incompatible con las pretensiones del actor. Podrá apersonarse dentro de los 45 siguientes a la fecha en la que se corra traslado de la admisión de demanda.

La demanda deberá ir firmada por la actora y sin este requisito se tendrá por no presentada, pero en caso de que la demandante no pueda hacerlo firmará otra persona a su encargo. En la demanda sólo puede aparecer un demandante, en caso de que concurren más de un demandante se deberá designar a un representante común en el libelo inicial.

En las demandas sustanciadas ante el Tribunal, no procede la gestión de negocios. La representación de las personas deberá recaer en licenciado en derecho, para que a su nombre pueda hacer promociones de trámite, rendir pruebas, alegar e interponer recursos. La representación de los particulares se comprobará en términos del derecho común. Las autoridades serán representadas por la unidad encargada de su representación legal. En el juicio de nulidad, no habrá condenación de costas.

Al escrito de demanda se deberá anexar los siguientes documentos:

- I. Copia de la misma y de sus anexos para cada una de las partes.
- II. El documento en que se acredite la personalidad o en el que conste que ésta le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalando el número de registro del documento que acredite la personalidad que al efecto el Tribunal asigne.
- III. El documento en el que conste el acto combatido.
- IV. La constancia de notificación si la hubiere.
- V. El cuestionario que debe desahogar el perito, mismo que irá firmado por el actor.
- VI. El interrogatorio para el desahogo de la testimonial, el que debe ir firmado por el demandante.
- VII. Las pruebas que se ofrezcan.

Quando no se adjunten los documentos referidos, se requerirá al actor para que el plazo de 5 días los presente. En tratándose de los señalados en los numerales I a IV se hará efectivo el apercibimiento y se tendrá por no

presentada la demanda. Si se incumple con los elementos V, VI y VII, se tendrán por no ofrecidas las pruebas.

En caso de que la actora no tenga en su poder las documentales a exhibir, o en su caso, no hubiere podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentran a su disposición, señalará el archivo o el lugar en que se encuentren, para que a su costa se solicite copia de ellos. Esto se hará, siempre que se precise correctamente los documentos de que se trate, acompañando a la solicitud copia sellada de su expedición a la autoridad con por lo menos cinco días de anticipación a la fecha en que se ingrese la demanda de nulidad. Por ningún motivo, se requerirá por parte de la Sala el envío de un expediente administrativo.

3.1.1.1. Ampliación de la demanda.

Conforme a lo dispuesto por el diverso 210 de Código Impositivo Federal, la ampliación de la demanda se efectuará dentro de los 20 días siguientes a la fecha en la que surta efectos la notificación del acuerdo de contestación de demanda, en los supuestos siguientes:

- I. Cuando se impugne una negativa ficta.
- II. Contra el acto principal, su notificación, cuando éstos se den a conocer en la contestación de demanda.
- III. En tratándose de las hipótesis contenidas en el artículo 209-bis.
- IV. Cuando en la contestación se introduzcan cuestiones desconocidas por la actora, siempre que no contravengan lo dispuesto por el artículo 215.

La ampliación de la demanda se permite con el objeto de fijar la litis en el juicio, es decir, la expresión de los argumentos de la demandante y las resistencias de la demandada. Al respecto, Quintana Valtierra expresa:

"La ampliación de la demanda es un acto dentro del proceso por el que el actor expresa cuál es su pretensión en contra de la contestación y los argumentos jurídicos que la apoyan, dando precisión a la pretensión contenida en el escrito inicial de demanda; sea porque haya surgido una cuestión que no le era conocida al momento de intentar la demanda, o porque la resolución impugnada haya carecido de la expresión de los fundamentos jurídicos en que se sustentó la autoridad para emitirla, y la actora haya esperado a conocer dichos fundamentos suponiendo que la autoridad los diere a conocer al producir su contestación a la demanda para atacarlos de la forma que a su derecho conviniera"⁵²

Respecto de la fracción I, del diverso 210º, tenemos que la negativa ficta es una ficción legal, que atribuye consecuencias de hecho y de derecho al silencio de la autoridad que no resuelve en el plazo que la ley consagra como fatal para la solución de un asunto que le ha sido planteado.

Lo anterior proporciona los siguientes elementos necesarios para la configuración de una negativa ficta:

- I. La existencia de una instancia sin resolver.
- II. El transcurso del plazo perentorio que la ley establece (tres meses).
- III. La ficción de una negativa a las pretensiones del recurrente.

En este punto, la doctrina señala que la negativa ficta es una figura diferente al derecho de petición consagrado en el numeral 9 de la Ley Suprema de la Nación. En el mismo sentido se ha pronunciado la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, quien ha sostenido la jurisprudencia que es del tenor textual siguiente:

"NEGATIVA FICTA. ES UNA FIGURA PECULIAR DEL JUICIO DE NULIDAD DIVERSA AL DERECHO DE PETICIÓN. La negativa ficta que se reconoce en la reglamentación del juicio de

⁵² Ob. Cit. Pág. 284-285.

nulidad es diversa a la violación de la garantía consignada en el artículo 8 de la Constitución. Cuando ésta se hace valer en el juicio de amparo, y prospera, el único efecto de la protección constitucional será que la autoridad responsable, dentro del término fatal, debe dar respuesta al particular, en el sentido que considere conveniente. En el juicio de nulidad contra una negativa ficta, en cambio, transcurrido un término, sin respuesta de la autoridad a la instancia o petición del particular, se presume una resolución desfavorable y dentro del propio la autoridad deberá aportar los fundamentos y motivos de la misma, y el particular se podrá defender, debiéndose resolver la controversia, sin que el asunto pueda volver a la autoridad, para que, con libertad, dicte una resolución expresa⁵³. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 32, correspondiente al mes de agosto de 1982, Pág. 38

En el segundo supuesto que marca el artículo de referencia, la ampliación de la demanda procede siempre que la autoridad dé a conocer en la contestación la existencia del acto y su notificación. Por ser una cuestión de orden público, la Sala aún de oficio mandará notificar a la actora, si en la contestación advierte que se anexen documentos desconocidos por el actor, para que manifieste lo que a su derecho convenga.

Cuando la actora exprese que la notificación del acto no se realizó, o efectuada ésta, se hizo ilegalmente, se estará a lo preceptuado por el numeral 209-bis, que por su importancia me permito transcribir:

"Artículo 209-bis. Cuando se alegue que el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de los impugnables en el juicio contencioso administrativo, se estará a las reglas siguientes:

I. Si el demandante afirma conocer el acto administrativo, la impugnación contra la notificación se hará valer en la demanda, en la que manifestará la fecha en que lo conoció.

En caso de que también impugne el acto administrativo, los conceptos de nulidad se expresarán

⁵³ Citada en el libro La Negativa Ficta en Materia Fiscal Federal. Pág. 76.

en la demanda, conjuntamente con los que se formulen contra la notificación.

II Si el actor manifiesta que no conoce el acto administrativo que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, señalando la autoridad a quien atribuye el acto, su notificación o su ejecución. En este caso, al contestar la demanda, la autoridad acompañará constancia del acto administrativo y de su notificación, mismos que el actor podrá combatir mediante ampliación de demanda.

III. El Tribunal estudiará los conceptos de nulidad expresados contra la notificación, previamente el examen de la impugnación del acto administrativo.

Si resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, considerará que el actor fue sabedor del acto administrativo desde la fecha en que se le dio a conocer en los términos de la fracción II, quedando sin efectos todo lo actuado en base a aquélla, y procederá al estudio de la impugnación que, en su caso, se hubiese formulado contra dicho acto.

Si resuelve que la notificación fue legalmente practicada, y como consecuencia de ello la demanda fue presentada extemporáneamente, sobreseerá el juicio en relación con el acto administrativo combatido".

Finalmente, recordemos que las notificaciones con fundamento en el artículo 134, y siguientes del Código Tributario, se pueden hacer de forma personal, por correo certificado, por estrados, edictos o por instructivo. Surtirán efectos al día hábil siguiente a la fecha en la que se hubieren practicado.

3.2. Plazo para la contestación de la demanda.

Admitida la demanda por la Sala competente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se correrá traslado de ella a la o a las autoridades demandadas y, en su caso, al tercero perjudicado, emplazándolos para que produzcan su contestación dentro de los 45 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del emplazamiento. Cuando en algún juicio la autoridad que deba ser parte en él no fuere

señalada como tal, de oficio la Sala le correrá traslado para que manifieste lo que a su derecho convenga.

Las autoridades en su contestación expresarán lo siguiente:

- I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento que procedan.
- II. Las consideraciones que a su juicio impidan que se emita resolución en el juicio principal, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho de la actora.
- III. Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que le impute el demandante, afirmándolos o negándolos, o exponiendo la forma en la que éstos ocurrieron.
- IV. La refutación a los conceptos de impugnación hechos valer por su contraparte.
- V. Las pruebas que ofrezca. En el caso de la pericial o testimonial, precisará los hechos sobre los que debe de versar, señalando el nombre y domicilio de los peritos o de los testigos que proponga.

Las autoridades demandadas anexarán a su oficio de contestación de demanda lo siguiente:

- I. Copias de la misma y de sus anexos para cada parte.
- II. El documento con el que acredite su personalidad (sólo en el caso de que la demandada sea un particular).
- III. El cuestionario que deba desahogar el perito.
- IV. La ampliación del cuestionario a la pericial ofrecida por la actora.
- V. Las pruebas que ofrezca.

El artículo 215 del Código multicitado, señala expresamente que en la contestación de demanda no pueden cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada. En el supuesto de que se trate de una

resolución negativa ficta, la autoridad en su contestación expresará los hechos en los que apoya la misma.

Si la contestación no se produce en el término de ley, o no se refiere a todos los hechos imputados por la actora se tendrán éstos por ciertos, salvo que por las pruebas aportadas por la autoridad o por hechos notorios se desvirtúen los hechos aludidos por la demandante.

En caso de que haya más de una autoridad demandada, y en su caso existiere contradicción entre los fundamentos de hecho y de derecho expuestos por cada una de ellas, sólo se tomará en cuenta lo argumentado por el superior jerárquico de la autoridad emisora del acto.

Tiene relación con la contestación a la demanda lo expresado por el diverso 36 del propio Código Tributario, en el que se precisa que las resoluciones favorables a un particular sólo pueden ser modificadas por el Tribunal, mediante juicio seguido por las autoridades fiscales.

En tanto no se cierre la instrucción del juicio, o en la misma contestación o ampliación de demanda, la demandada podrá allanarse a las pretensiones de la actora o revocar de oficio la resolución impugnada.

3.2.1. Contestación a la ampliación de la demanda.

Las autoridades demandadas podrán ampliar su contestación a la demanda dentro de los 20 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación a la demanda. En la ampliación de demanda, se deberán adjuntar los documentos a que se refiere en artículo 214, salvo que los mismos ya obren en autos.

3.3 Incidentes.

Los incidentes en los procesos seguidos ante órganos jurisdiccionales o administrativos, son situaciones que se plantean por las partes dentro del juicio, pero que no resuelven el fondo del asunto. Dichos incidentes, pueden ser de dos tipos: de previo y especial pronunciamiento o de cuestión previa.

Los de previo y especial pronunciamiento, son aquellos que paralizan el procedimiento, es decir, en tanto el órgano jurisdiccional no se pronuncie al respecto, las fases procedimentales no se desarrollarán, ya que constituyen elementos fundamentales para que se pueda resolver en cuanto al principal.

Por su parte, los incidentes de cuestión previa, no detienen el procedimiento, ya que por tratarse de situaciones que no repercuten de forma importante sobre la decisión, puede continuarse las fases procesales concomitantemente a la resolución de los mismos.

En este sentido, el Código Fiscal de la Federación en el Capítulo VI, regula los incidentes que las partes pueden hacer valer en el juicio contencioso administrativo. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento son: el de incompetencia, de acumulación de autos, de nulidad de notificaciones, de interrupción por causa de muerte y el de recusación.

A continuación procedo a hacer una breve referencia a cada uno de ellos:

Incompetencia por razón del territorio. El artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal, precisa que las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada. En estos términos, cuando sea promovido un juicio ante una Sala Regional que por razón del territorio no es competente, se declarará incompetente de plano, y comunicará su resolución a la que considere que es la competente, remitiéndole los autos, sin proveer cuestión alguna respecto de su admisión.

Recibidos los autos, la Sala requerida, dentro de las 48 horas siguientes, se pronunciará si acepta o no el asunto. Si el asunto fuere aceptado, lo comunicará de inmediato a la requirente, a las partes y al Presidente del Tribunal. En caso de no aceptar la competencia, lo hará saber a las mismas partes anteriormente citadas y, remitirá los autos al Presidente

del Tribunal, para que el Pleno decida, cual es la Sala que debe conocer del mismo. Dicha decisión la comunicará (el Presidente) a los interesados.

Cuando una de las partes en el juicio considere que una Sala está conociendo de un juicio competencia de otra, podrá acudir ante el Presidente del Tribunal, a fin de que someta al conocimiento del Pleno lo argumentado por la solicitante.

Acumulación de autos. Está procede cuando dos o mas juicios que se encuentran pendientes de resolución y ocurren las siguientes circunstancias:

- Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.
- Siendo diferentes las partes y distintos los agravios, el acto impugnado sea el mismo o se impugnen varias partes del mismo.
- Cuando se impugnen actos que sean antecedentes o consecuencia de otros.

Este incidente se sustancia ante el Magistrado Instructor que conozcan del asunto, que se haya presentado primero. Dicho funcionario, en el plazo de 10 días, formulará proyecto de resolución que someterá a aprobación de la Sala, la cual dictará determinación. Este incidente puede tramitarse aún de oficio. La acumulación improcedente se desechará de plano.

Decretada la acumulación, la Sala que conozca del juicio más reciente remitirá los autos a Sala en donde se encuentre el juicio más antiguo, en un plazo que no excederá de 6 días. En caso de que los juicios objeto de acumulación se encuentren en diversas etapas procesales, se decretará la suspensión del procedimiento del juicio que esté en trámite, la que durará en tanto se decide sobre el otro.

Nulidad de Notificaciones. Puede suceder que en el Juicio Contencioso Administrativo, los medios de comunicación procesal no hubieren estado ajustados a derecho. Sobre el particular, la parte lesionada,

puede ocurrir ante la Sala del conocimiento dentro de los 5 días siguientes a la fecha en la que conoció el hecho, aportando las pruebas correspondientes, para que la Sala declare la nulidad de dichas actuaciones.

Admitido que fuere el citado incidente, la Sala correrá traslado a las demás partes para que manifiesten su derecho en el plazo de 5 días, y transcurridos éstos se decidirá lo procedente.

Declarada la nulidad de las notificaciones, se ordenará reponer el procedimiento desde el momento en que surtió efectos la notificación viciada. Así mismo, se impondrá una multa al actuario, equivalente a 10 salarios mínimos general de la zona de que se trate, sin que dicha sanción exceda del 30% de su sueldo mensual.

Interrupción de juicio por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia. Dicha cuestión se tramitará ante la Sala que conozca del principal, en cualquier momento pero antes de que se cierre la instrucción del juicio. Si transcurrido un año y no existe sentencia judicial, respecto a la designación de albacea, representante legal o el tutor, el Magistrado Instructor acordará la reanudación del juicio, ordenando que la notificaciones que procedan, se efectúen por lista que se colocará en la Oficialía de Partes del Tribunal.

Recusación por causa de impedimento legal. Para que se dé este tipo de incidente en el juicio contencioso administrativo, se deben de cumplir con los supuestos que establece el artículo 204 del Código Fiscal de la Federación, que a la letra dice:

Artículo 204. Los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa estarán impedidos para conocer cuando:

I. Tienen interés personal en el negocio.

II. Sean parientes consanguíneos, afines o civiles de alguna de las partes o de sus patronos o representantes, en línea recta sin limitación de grado y en línea transversal dentro del cuarto grado por consanguinidad y segundo por afinidad.

- III. Han sido patronos o apoderados en el mismo negocio.
- IV. Tienen amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes o con sus patronos o representantes.
- V. Han dictado el acto impugnado o han intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo o en su ejecución.
- VI. Figuran como parte en un juicio similar, pendiente de resolución.
- VII. Están en una situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga o más grave que las mencionadas.

Los peritos adscritos al Tribunal, están impedidos para dictaminar en los supuestos contenidos en el artículo 8 del Reglamento de Peritos del Tribunal. Considero que tal prohibición se debería de hacer extensiva a los Secretarios de Acuerdos, ya que la ley es omisa al respecto.

La sustanciación del incidente se tramitará ante la Sala o la Sección del Tribunal, acompañando las pruebas que al respecto procedan. El Presidente de cualquiera de ambas instancias, dentro de los 5 días a su recepción enviará junto con un informe, los autos al Presidente del Tribunal, a fin de que someta, el asunto a la consideración del Pleno. Si es procedente la recusación, el Magistrado de la Sala será sustituido en términos de la ley orgánica y, se trata de Magistrados de la Sala Superior, éste deberá abstenerse del asunto. Los Magistrados que conozcan de la recusación son irrecusables.

La recusación de los peritos se promoverá ante el Instructor, dentro de los 6 días siguientes a la fecha del acuerdo de designación. El perito rendirá un informe dentro de los 3 días y, en caso de silencio, será sustituido por el Magistrado.

También se encuentran regulados en el Código Fiscal de la Federación incidentes de cuestión previa; estos son los siguientes: el de suspensión de la ejecución y el de falsedad de documentos.

Suspensión de la Ejecución. Este incidente se podrá interponer ante la Sala que este conociendo del asunto, cuando la autoridad exactora en ejercicio de sus facultades de comprobación, niegue la suspensión solicitada por el administrado, rechace la garantía ofrecida o reinicie el procedimiento administrativo de ejecución (en materia fiscal), o el de ejecución del acto impugnado.

El impetrante deberá tramitar dicho incidente ante el Magistrado Instructor de la Sala, acompañando a la solicitud los documentos en que conste el ofrecimiento de la garantía, su otorgamiento, la solicitud de suspensión ante la ejecutora, la suspensión solicitada en la primera instancia y en su caso, la negativa de su aceptación, el rechazo de la garantía o el inicio de la facultades comprobación de la autoridad.

En los mismos términos las autoridades fiscales podrán impugnar dicho incidente cuando el otorgamiento de la suspensión no se ajuste a derecho.

Tal incidente se sustanciará en cualquier momento, siempre que no se haya dictado sentencia en el principal. En este supuesto, la Sala podrá modificar o revocar el auto de otorgamiento o negación de la suspensión, con la condicionante de que ocurra un hecho superveniente que a juicio del Magistrado instructor lo amerite.

Acordado el incidente ante la Sala respectiva, el instructor ordenará correr traslado a la autoridad responsable, solicitándole un informe que rendirá en el término de 3 días, pudiendo decretar la suspensión provisional del acto. Si no media informe, los hechos imputados se tendrán como ciertos.

Con informe o sin él, dentro del plazo de 5 días, la Sala dictará resolución, ya sea, decretando, negando la suspensión al procedimiento de ejecución o se decida sobre la admisión de la garantía exhibida.

En caso de desobediencia de la ejecutora al cumplimiento de otorgamiento de la suspensión, la Sala declarará la nulidad de las actuaciones suscitadas al tenor de la violación a la misma, e impondrá a la

autoridad renuente una multa de uno a tres tantos del salario mínimo general del área respectiva elevado al mes.

La autoridad administrativa que tramitare dicho recurso estará a las reglas precedentes.

Falsedad de documentos. Este incidente se tramitará, ante la Sala del conocimiento, hasta antes del cierre de instrucción. Admitido que fuere, se correrá traslado a las partes para que en el plazo de 10 días manifiesten su derecho.

En el supuesto de que el incidente se dirija contra la falsificación de una firma, el magistrado citará a la parte involucrada, para que ante la presencia del secretario estampe su firma. En otros supuestos, la promovente acompañará a su promoción el documento indubitado o hará el señalamiento, del lugar en donde se encuentre, bajo la pena de desechamiento.

Todos los incidentes a que se refiere el Código Fiscal de la Federación, se ajustarán a lo dispuesto por el diverso 228 bis, del mismo ordenamiento.

3.4 Pruebas.

Ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, son admisibles todo tipo de pruebas, hecha la salvedad de la confesional de las autoridades, mediante la absolución de posiciones, sin embargo, las autoridades que intervengan como partes en el juicio, podrán rendir informes que se limiten a señalar hechos que consten en documentales que obren en su poder.

En esta tesis, el Código Fiscal de la Federación sólo contempla cuatro medios probatorios, como lo son la documental, la testimonial, la pericial, y la presuncional en sus dos aspectos: legal y humana. No obstante ello, el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria al contencioso administrativo, establece otros medios de prueba que pueden

ser aportados por las partes en juicio, como lo son: las fotografías, escritos o notas taquigráficas y, en general todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia y la inspeccional.

Como anteriormente se ha señalado, las pruebas deben de adjuntarse al escrito de demanda de nulidad, ya que de lo contrario, la Sala las desestimaré por extemporáneas. Por otra parte, sólo existe una regla excepcional en que las partes pueden aportar pruebas que no hubiesen sido señaladas en su libelo inicial: las pruebas supervenientes.

Las pruebas supervenientes son aquellas cuya existencia era desconocida por la enjuiciante y que al conocerla, pudiera favorecerlo en el juicio, pudiendo presentarla en cualquier momento, y hecho lo anterior la autoridad jurisdiccional o administrativa corra traslado a la contraparte para que manifieste lo que a su derecho convenga. El plazo para que la contraparte produzca su contestación en términos del artículo 297 del Código Federal de Procedimientos Civiles, es de 10 días.

Por regla general, si la parte actora interpuso la demanda de nulidad en contra de una resolución dictada en un recurso administrativo, en el que dio lugar a la exhibición de ciertas pruebas, que dicha autoridad analizó y considero al momento de pronunciar la citada resolución, la demandante, no puede exhibir en el contencioso administrativo pruebas diferentes a las que ofreció en primera instancia, pues de lo contrario se estaría dejando en estado de indefensión a la autoridad en el juicio de nulidad, toda vez que al aportar la actora pruebas distintas a las que ella analizó, se estarían introduciendo situaciones que fueron del desconocimiento de la autoridad y, que de haberlas conocido, bien pudiera haber tenido otro criterio distinto al emitido en el recurso.

Ahora bien, el diverso 230, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación señala que el Magistrado instructor tiene la facultad de solicitar la exhibición de "cualquier documento" que tenga relación con los hechos controvertidos u ordenar la práctica de diligencias para mejor proveer sobre

la cuestión planteada. Por otra parte, en caso de que la actora no pudiese exhibir determinadas pruebas al enderezar su demanda, pero acompaña a la misma copia de la solicitud de expedición de pruebas hecha a la autoridad, el Magistrado a petición de parte, en el acuerdo de admisión de demanda, solicitará a la autoridad que las exhiba (las pruebas), apercibidas que en caso de no hacerlo, se tendrán por ciertos los hechos que pretenda probar la actora con dichos medios probatorios.

No obstante ello, la redacción infortunada del último párrafo del numeral de cita, da lugar a que la autoridad, pese a que le fueron solicitadas las pruebas que le hubiere precisado el actor, no las exhiba en su oficio contestatorio, argumentando que no le es posible proporcionarlas en virtud de tratarse de pruebas que por su naturaleza no puede otorgarse en la "práctica administrativa normal".

El desahogo de la prueba pericial se sujetará a las reglas siguientes:

- En el acuerdo admisión de contestación o de su ampliación, el Magistrado requerirá a las partes para que dentro de 10 días presenten a sus peritos y acepten el fiel y leal desempeño del cargo, apercibidos de que en caso de no hacerlo en el plazo de ley sólo se considerará el peritaje de quien hubiere cumplido la prevención.
- El magistrado podrá presidir el desahogo de la prueba, pudiendo hacer las aclaraciones para tener un mejor conocimiento del asunto.
- Una vez realizado el discernimiento de los peritos, se les concederá un plazo mínimo de 15 días para que rindan su dictamen, bajo el apercibimiento de tomarse en cuenta el peritaje hecho en contravención con las reglas anteriores.
- Sólo por una única vez y antes de vencido el plazo de anterior, se podrá hacer la sustitución del perito.
- En caso de que los peritaje de ambas partes (actor y demandada), fueren contradictorios, la Sala designará a un perito tercero en

discordia de los que tenga adscritos. Si no hubiere perito lego en la materia, la Sala bajo su responsabilidad lo designará y las partes cubrirán sus honorarios, lo que a mi juicio en violatorio del artículo 17 Constitucional. Si el peritaje se refiera a el avalúo de bienes, éste recaerá en una institución fiduciaria.

De la misma forma, el artículo 232 prevé la forma en que deba desahogarse la testifical. En este sentido, el instructor, requerirá al oferente para que presente sus testigos citándolos en fecha y hora cierta, para que contesten el interrogatorio que al efecto exhiban las partes. De lo anterior se levantará acta pormenorizada, siendo facultad discrecional del Magistrado el hacerles las preguntas que tengan relación con los hechos controvertidos. Al igual que en la confesional, las autoridades desahogarán la testimonial a través de informes escritos.

En caso de que los testigos tengan su domicilio fuera de la jurisdicción de la Sala del conocimiento, está se podrá desahogar a través de exhorto girado por el instructor, para que en coadyuvancia de la Sala, el Tribunal Administrativo Federal o el Poder Judicial diligencien el desahogo de la prueba. Sin ser óbice a lo anterior, el desahogo de la testimonial estará a lo dispuesto por el Libro Primero, Título Cuarto, Capítulo VI, del Código Adjetivo Federal en materia Común.

La valoración de las pruebas aportadas en el juicio de nulidad, tendrá como corolario las siguientes condiciones:

- Harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones que no admitan prueba en contrario y los hechos afirmados por la autoridad en documentos públicos, sin que éstos prueben necesariamente la verdad de los mismos.
- En términos del artículo 68 del Código Tributario Federal los actos y resoluciones fiscales se presumen legales, sin embargo

cuando la parte perjudicada niegue lo contrario, la carga de la prueba se revierte a la autoridad.

- Las valoraciones de la testimonial y la pericial, quedará a la libre apreciación de la Sala, pues obstante las pruebas aportadas, la Sala adquiera un matiz diferente al deseado por las partes, podrá valorarlas sin sujetarse a las condiciones anteriores, debiendo razonar fundadamente esta parte en la sentencia respectiva.

Sobre el particular la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación se ha pronunciado de la forma siguiente:

VALORACIÓN DE PRUEBAS. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 197 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria el Tribunal goza de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas, para determinar en valor de las mismas, unas enfrente a las otras y para fijar el resultado final de la valuación contradictoria; por lo que si una Sala de este Tribunal valora una prueba confesional ante una de inspección ocular concediéndole pleno valor probatorio a la de inspección ocular frente a la confesional dicha valoración se ajusta a derecho, toda vez que el juzgador goza de la más amplia libertad para determinar el valor que debe otorgarle a cada probanza según el caso específico que se controvierte ante el órgano jurisdiccional. Revisión No. 388/83, visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación de Junio de 1986.

3.5. CIERRE DE LA ETAPA INSTRUCTIVA.

3.5.1. Alegatos y cierre de instrucción.

Los alegatos son las argumentaciones de hecho y de derecho que las partes hacen valer en el proceso para reforzar lo manifestado oportunamente en las fases procesales respectivas, encaminados a crear convicción en el juzgador, sin que puedan desvirtuar o exceder lo expresado anteriormente.



Es aplicable por analogía la tesis sustentada por el Quinto Tribunal Colegiado del Primer Circuito que es del tenor literal siguiente:

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, SENTENCIAS DEL ALEGATOS. Es correcta la determinación de una Sala del Tribunal Fiscal de la Federación, al dictar sentencia en un juicio de nulidad, de no tomar en cuenta una cuestión introducida por una de las partes al formular alegatos, pues el contenido de éstos debe ser congruente con los argumentos planteados, porque el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, no permite que en los alegatos se hagan valer cuestiones ajenas a las planteadas en la demanda, en su ampliación y en la contestación de ambas.
Amparo directo 1135/89, visible en el Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente, al terminar el año de 1989, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, Vol. I, Pág. 176.

Agotadas las fases procesales del contencioso administrativo sin que exista cuestión pendiente que resolver, la Sala en el acuerdo de admisión de del oficio de contestación de demanda o, en el de contestación a la ampliación de la demanda, notificará por lista – aunque en la praxis se estila personalmente a la actora y por oficio a la autoridad demandada- a las partes que tienen 5 días para formular alegatos por escrito, los cuales serán tomados en consideración al momento de pronunciar sentencia .

El plazo anteriormente señalado empezará a correr 10 días después de que haya concluido la sustanciación del juicio. Al fenecer el término para dictar alegatos por las partes, con o sin ellos, el Magistrado Instructor cerrará la instrucción del juicio y girará oficio a la Oficialía de partes de la Sala del conocimiento, con la finalidad de que le sean turnados los autos y se esté en condiciones de dictar sentencia en el juicio de nulidad.

3.6. SENTENCIA.

Las sentencias pronunciadas por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se expresarán por mayoría de votos de los



Magistrados integrantes de la Sala respectiva, dentro de los 60 días siguientes a la fecha en la que se cerró la instrucción del juicio.

Turnados los autos al Magistrado Instructor, dispondrá de 45 días (que se computan dentro de los 60 días), para elaborar el proyecto de sentencia . En virtud de que las Salas Regionales del Tribunal están integradas por tres Magistrados, las deliberaciones se toman por mayoría de votos. Sin embargo, si hubiere disidencia, el Magistrado que se oponga al proyecto, podrá emitir voto particular fundando y razonando su proceder. Así mismo, en el supuesto de que el proyecto elaborado por el instructor, no es del criterio de los otros Magistrados, el instructor engrosará el fallo con los argumentos de los otros Magistrados y su voto podrá quedar como particular.

Las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre lo aducido por las partes, teniendo la facultad de invocar hechos notorios. Las Salas de Tribunal, al analizar la demanda, contestación y las ampliaciones, así como lo argumentado en los alegatos, deben de hacerlo como un todo integral, teniendo la facultad de corregir errores en cuanto a la cita de los preceptos que se estiman violados, y examinar congruente y exhaustivamente los agravios y las causales de ilegalidad, a fin de resolver la cuestión planteada, pero sin desvirtuar la litis planteada.

Las Salas del Tribunal, por tratarse de técnica jurídica-procesal deberá analizar aquellos argumentos que puedan a llevar a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, ello sin transgredir el principio de exhaustividad de las sentencias.

Las causales de ilegalidad contenidas en el artículo 238 del Código Fiscal Federal son las siguientes:

- I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva la resolución impugnada.
- II. La omisión de los requisitos formales legalmente exigidos, que afecten las defensas del actor y trascienda en el sentido de la

resolución, inclusive la falta de fundamentación y motivación del acto.

- III. Vicios del procedimiento que afecten la defensas del promovente y hayan trascendido en el sentido de la resolución impugnada.
- IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron de forma equivocada, o se dictó en flagrante contravención con las disposiciones aplicables o éstas se dejaron de aplicar.
- V. Cuando la resolución impugnada dictada en ejercicio de facultades discrecionales, se haya incurrido en desvío por parte del funcionario emisor.

En este contexto, la sentencia definitiva emitida por la Sala del Tribunal, puede tomar las siguientes modalidades:

- I. Reconocer la validez del acto combatido.
- II. Declarar la nulidad llana de la resolución.
- III. Declarar la nulidad del acto para determinados efectos.
- IV. Expresar la existencia de un derecho subjetivo conculcado, declarando la nulidad llana de la citada resolución.

En cada uno de los supuestos de ilegalidad marcados anteriormente, considero que por la gravedad de la falta cometida por la autoridad, el Tribunal debe declarar la nulidad del acto; desde luego, a mi juicio las causales contenidas en los numerales I, IV y V deberán ser declaradas como nulidad lisa y llana, ya que en virtud de tratarse de cuestiones, que son consideradas de orden público e interés social, y que se refieren a situaciones trascendentales en la esfera jurídica del administrado, su respeto obedece al mantenimiento del Estado de derecho imperante en nuestro país.

Por otro lado, las causales II y III considero que de probarse por la actora, le deben de llevar a obtener por parte del Tribunal, la declaración de la nulidad del acto o resolución impugnada, pero sólo para el efecto de que la demandada, revoque, corrija o emita otra resolución que se apegue a la norma jurídica aplicable al caso.

Si la sentencia es para efectos, la Sala deberá señalar fundada y motivadamente la forma en la que se afectaron las defensas del actor y la trascendencia que tuvo respecto de la resolución violatoria. Si la Sala resolvió sobre la legalidad de un acto administrativo, aquella se pronunciara sobre su legalidad sólo en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante.

El último párrafo del diverso 237 del Código en cita, establece claramente el carácter jurisdiccional del Tribunal al expresar que las Salas pueden pronunciar sentencias de condena en virtud de la existencia de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad percibida indebidamente por la autoridad; refuerza lo anterior, lo establecido en la fracción IV, del Artículo 239 del Código Tributario.

Las sentencias de condena del Tribunal deberán ser acatadas por la autoridad demandada en un plazo de cuatro meses, contados a partir de la fecha aquella en la que surta efectos la notificación de la sentencia referida, aún cuando haya operado la caducidad o se trate de visitas domiciliarias.

3.7. QUEJA.

En caso de incumplimiento de sentencia firme o interlocutoria -que hubiere concedido la suspensión definitiva- del Tribunal, la afectada podrá ocurrir en queja por única vez, ante la Sala del conocimiento siempre que ocurra lo siguiente:

- La nueva resolución repita indebidamente la anulada o se incurra en exceso o defecto de la sentencia del Tribunal.

- Por omisión en el cumplimiento de la sentencia en el plazo que marca la ley.
- Si la demandada no da cumplimiento a la interlocutoria de suspensión definitiva del acto en el juicio de nulidad.

Esta figura se interpone dentro de los 15 días siguientes a la fecha en la que haya surtido efectos la notificación del acto o resolución que la provoca, salvo el segundo supuesto anteriormente señalado, en el que la queja podrá interponerse en cualquier momento, excepto en el caso de prescripción.

Admitida que fuere la queja el Magistrado pedirá informe a la autoridad, que deberá ser rendido en el plazo de 5 días. Vencido el plazo con informe o sin él, se decidirá dentro de los 5 días siguientes. Si se resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, se concederá a la autoridad responsable para que en el plazo de 20 días de cumplimiento al fallo correspondiente y se impondrá multa a la omisa, de 30 a 90 días, tomando en consideración el nivel jerárquico, reincidencia y el daño causado. En tratándose del incumplimiento de la orden de suspensión definitiva del acto impugnado, lo referiré en el siguiente capítulo.

3.8. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.

3.8.1. Reclamación.

Este se interpondrá dentro de los 15 días siguientes a la fecha en la que haya surtido efectos la notificación de los actos que a continuación se señalan:

- Los autos que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba
- Las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o las que rechacen o admitan la intervención de un tercero

En el mismo plazo en que se interpuso, se correrá traslado (salvo el caso de sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción) a la contraparte para que manifieste su derecho. Hecho lo anterior, se dictará sentencia en el plazo de 5 días.

3.8.2. Revisión Fiscal.

Procederá en contra de las sentencias definitivas e interlocutorias dictadas por las Salas del Tribunal, dentro de los 15 días siguientes al en que surta efectos su notificación. Se interpondrá ante la Sala del conocimiento, en los supuestos siguientes:

- Cuando el asunto exceda de 3,500 veces el Salario Mínimo General Vigente del Distrito Federal.
- En asuntos que por su trascendencia e importancia así lo ameriten a juicio de la autoridad.
- Cuando se trate de resoluciones dictadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus organismos desconcentrados.
- En resoluciones relativas a responsabilidades de los servidores públicos.
- En contra de la resoluciones del Tribunal si este ejerció su facultad de atracción.

3.8.3. Juicio de Amparo.

El juicio de garantías se interpondrá por el particular en el plazo de 15 días siguientes a aquel al en que surta efectos la notificación de la sentencia conculcatoria de las garantías individuales del gobernado (Artículo 21 Ley de Amparo).

Se interpondrá ante la Sala responsable del Tribunal, misma que una vez reunidos los requisitos de los artículos 166 y 167 de la Ley

Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, la tendrá por presentada y remitirá los autos originales al Tribunal Colegiado de Circuito competente, dentro del término de 3 días, junto con su informe justificado.

La sustanciación del juicio de amparo se hará en términos del Libro Primero, Título Tercero, Capítulo IV de la Ley de Amparo.

CAPÍTULO IV. LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN O INEJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

4.1 LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN O INEJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO.

4.1.1. Procedencia.

En el Juicio Contencioso Administrativo tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los particulares o su representante legal afectados por una resolución administrativa que vulnere su esfera jurídica, pueden solicitar en el escrito de demanda o en cualquier tiempo -siempre que no se haya cerrado la instrucción del juicio- ante la Sala del conocimiento, la suspensión de la ejecución o inejecución del acto reclamado, con la condición de que reúnan los extremos del artículo 208 bis del Código Fiscal de la Federación, así como lo dispuesto en los artículos 141 al 144 del mismo ordenamiento, ajustándose a lo preceptuado por el Reglamento del Código Tributario, y concretamente a lo establecido en los artículos 60 al 71.

Ahora bien, solicitada que fuere la suspensión del acto u actos reclamados ante la Sala Regional del Tribunal, el Magistrado Instructor en el auto que acuerde la solicitud de suspensión, deberá (aunque la ley expresa "podrá") decretar o negar la suspensión provisional en tanto resuelve sobre la definitiva. Contra el auto que acuerde, decrete o niegue la suspensión provisional no procederá el recurso de reclamación.

Hecho lo anterior, el Magistrado Instructor solicitará a la Oficialía de Partes de la Sala correspondiente, le sean turnados los autos del expediente, para que dentro del plazo de 5 días pronuncie sentencia interlocutoria concediendo o negando la suspensión definitiva.

La suspensión de la ejecución o inejecución del acto reclamado, en términos del artículo 208 bis del Código Impositivo Federal, se otorgará si se cumple con lo dispuesto en la fracción V, la cual es del tenor literal siguiente:

"Artículo 208 bis. Los particulares o sus representantes legales, que soliciten la suspensión de la ejecución del acto impugnado deberán cumplir con los siguientes requisitos:

**...
V. Cuando la ejecución o inejecución del acto impugnado pueda ocasionar perjuicios al interés general, se denegará la suspensión solicitada".**

Sobre el particular la doctrina y, aun la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha estimado como indefinido el concepto de "interés general", o mejor dicho "interés social".

Genaro Góngora Pimentel, opina que "... el orden público y el interés social se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración".⁵⁴

"Los términos de "perjuicio al interés social" los entendemos, en forma breve y sencilla; como la ofensa que se hace a los derechos de la colectividad"⁵⁵

Se ha estimado que el interés social se presenta cuando surgen las siguientes hipótesis:

- A) "Hay interés social cuando al (sic) través de medidas legislativas o administrativas se pretende satisfacer alguna necesidad de que

⁵⁴ La Suspensión en Materia Administrativa, Pág. 55

⁵⁵ EFRAIN POLO BERNAL. Los Incidentes en el Juicio de Amparo. Tercera reimpresión. Editorial Limusa. México, 1997. Pág. 34

adolezcan los grupos mayoritarios de cualquier colectividad en las diferentes esferas...

- B) También opera el interés cuando se trate de solucionar o de evitar algún problema de cualquier índole que afecte o vaya a afectar a dichos grupos.
- C) Igualmente, habrá interés social en la propensión de mejorar las condiciones vitales de dichos grupos".⁵⁶

En tales circunstancias, al no existir definición alguna del concepto de interés social, el legislador ha decidido dejar al juzgador en base a su sano y recto criterio, previo conocimiento de los elementos de convicción aportados por el solicitante, la facultad de conceder o negar la suspensión de los actos, debiendo motivar y fundar la razón de su decisión y no resolverla en forma dogmática.

Similar criterio ha adoptado el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al sostener la tesis que a continuación transcribo:

"SUSPENSIÓN, NOCIONES DE ORDEN PÚBLICO Y DE INTERÉS GENERAL PARA EFECTOS DE LA. De acuerdo con la fracción II, del artículo 124 de la Ley de Amparo, que desarrolla los principios establecidos en el artículo 107, fracción X de la Constitución Federal, la suspensión definitiva solicitada por la parte quejosa en el juicio de garantías sólo puede concederse cuando al hacerlo no se contravengan disposiciones de orden público ni se cause perjuicio al interés social. El orden público y el interés social, como bien se sabe, no constituyen nociones que puedan configurarse a partir de la declaración formal contenida en la ley en que se apoya el acto reclamado. Por el contrario, ha sido criterio constante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que corresponde al juez examinar la presencia de tales factores en cada caso concreto. El orden público y el interés social se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por

⁵⁶ Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Pág. 242

la circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración. En todo caso, para darles significados, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de una comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social, a modo de evitar que con la suspensión se causen perjuicios mayores que los que se pretende evitar con esta institución, en el entendido de que la decisión a tomar en cada caso concreto no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas del juzgador, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de la sociedad.

R.A.- 1033/89. Incidente de suspensión en revisión. Minerales Submarinos Mexicanos, S.A. Resuelto el 8 de agosto de 1989. Por unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos."

Partiendo de lo anterior, si el particular o su representante legal que soliciten la suspensión de ejecución o inejecución del acto impugnado, pero con ella se pudiera causar perjuicio al interés social, el Magistrado Instructor en base a las facultades discrecionales de que dispone, negará la suspensión de referencia, en virtud de que de su otorgamiento pudiera causar perjuicios más graves a la colectividad, que en caso de no concederla al demandante.

Sin embargo, el Código Fiscal de la Federación es omiso al contemplar las situaciones en las que se pudiera causar perjuicio al interés social, resultando aplicables por analogía -como opinión personal- las hipótesis contenidas en la fracción II, párrafo segundo, artículo 124 de la Ley de Amparo, como circunstancias en las que no obstante cumplidos los extremos del diverso 208 bis del Código Tributario, el Magistrado denegará la suspensión definitiva solicitada por la actora.

4.1.2. Formas de garantizar el interés fiscal de la Federación.

En ocasiones, el particular a quien le ha sido determinada un crédito fiscal, una sanción o una multa de carácter administrativo, de manera espontánea, no da cumplimiento a dicha obligación, ya sea porque no está

de acuerdo con la cantidad, con la sanción que le ha sido impuesta o por el hecho de que pretenda hacer valer algún medio de defensa contra esa determinación. En este supuesto, si el particular garantiza el interés fiscal de la federación en términos de ley, la autoridad administrativa deberá suspender los efectos del acto lesivo de intereses, por así disponerlo el artículo 144 del ordenamiento legal aludido, y por así convenir al administrado.

En este sentido, las fracciones VI y VII , artículo 208 bis, del Código Fiscal de la Federación al respecto establecen lo siguiente:

"Artículo 208 bis. Los particulares o sus representantes legales, que soliciten la suspensión de la ejecución del acto impugnado deberán cumplir con los siguientes requisitos:

...

VI. Cuando sea procedente la suspensión o inejecución del acto impugnado, pero con ello se pueda ocasionar daños o perjuicios a la otra parte o a terceros, se concederá al particular si otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar por los perjuicios que con ello pudieran causar si no se obtiene sentencia favorable en el juicio de nulidad.

VII. Tratándose de la solicitud de suspensión de la ejecución contra el cobro de contribuciones, procederá la suspensión previo depósito de la cantidad que se adeude ante la Tesorería de la Federación o de la Entidad Federativa que corresponda".

En esta tesis, las hipótesis anteriormente citadas establecen sustancialmente que para el caso de que proceda la suspensión del acto o actos impugnados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deberá el demandante otorgar garantía bastante para reparar el daño o los perjuicios que pudiera resentir el tercero (si lo hubiere) si no obtiene sentencia favorable en el juicio.

Así mismo, se establece que en tratándose de contribuciones se concederá la citada suspensión, si la actora otorga previa garantía ante la Tesorería de la Federación o Entidad Federativa que corresponda.

Ahora bien, en términos del diverso 65 del Código Fiscal de la Federación, las contribuciones omitidas que las autoridades fiscales determinen en ejercicio de sus facultades de comprobación, deberán pagarse o garantizarse, junto con sus accesorios, dentro de los 45 días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del crédito de referencia.

En este contexto, en materia fiscal, procede garantizar el interés fiscal en los siguientes supuestos:

- I. Se solicite la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución.
- II. Se solicite prórroga para el pago de los créditos fiscales o para que los mismos sean cubiertos en parcialidades.
- III. Se solicite la aplicación del producto de los bienes embargados al contribuyente, salvo el caso de oposición de un tercero.
- IV. En los demás casos que establezcan las leyes fiscales.

Por otra parte, el interés del fisco es susceptible de ser garantizado de distintas formas a saber:

- I. Depósito en dinero u otras formas de garantía financiera que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante reglas de carácter general que se efectúen en las cuentas del interés fiscal que al efecto lleven las instituciones de crédito o casas de bolsa autorizadas por la propia Secretaría.
- II. Prenda o hipoteca.
- III. Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión. Al respecto, el orden "... consiste en que el fiador no puede ser compelido a pagar al acreedor, sin que previamente sea reconvenido el deudor y se haga la excusión de los bienes... y, la excusión, consiste en aplicar todo el valor libre

de los bienes del deudor al pago de la obligación, que quedará extinguida o reducida en la parte que no se ha cubierto."⁵⁷

- IV. Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia.
- V. Embargo en la vía administrativa.
- VI. Títulos valor o cartera de créditos del propio contribuyente.

La garantía así otorgada debe comprender, tanto las contribuciones adeudadas actualizadas en términos del artículo 17-A y 21 del Código Tributario Federal, sus accesorios causados y aquellos que se causen en los doce meses siguientes a la fecha de su ofrecimiento. Si concluido este período y, en tanto no se cubra el crédito adeudado, deberá actualizarse su importe en cada ejercicio y, ampliarse la garantía que cubra el crédito actualizado más recargos, incluso los correspondientes a los doce meses siguientes. La ampliación de la garantía deberá efectuarse dentro del mes siguiente a aquel en que concluya el período a que se refiere el diverso 141 del Código, con el importe de los recargos correspondientes a los doce meses siguientes. Lo anterior, también es aplicable en los casos en los que la autoridad estime que la garantía es insuficiente.

Las garantías señaladas en los supuestos II, IV y V se harán efectivas a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución, contemplado en el artículo 145 y siguientes del multicitado Código. Por ningún motivo, la autoridad fiscal podrá sustraer o dispensar al contribuyente de garantizar el interés fiscal.

La garantía deberá otorgarse dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que se hubiere notificado la resolución que haya determinado un crédito a cargo del contribuyente, salvo lo dispuesto en párrafo segundo, del artículo 144 del Código de referencia.

⁵⁷ MAYOLO SÁNCHEZ HERNÁNDEZ. Derecho Tributario. Segunda edición. Cárdenas editor y distribuidor. México, 1988. Pág. 415.

Cuando el contribuyente haya garantizado el interés fiscal, la autoridad deberá suspender la ejecución de los actos administrativos; tampoco se ejecutarán los actos sobre los cuales no hayan transcurrido los 45 días para que el crédito sea exigible, o de 15 si se trata de la determinación de cuotas obrero-patronales a favor del Seguro Social. Lo anterior, es comprensible si se recuerda lo preceptuado en el artículo 65, del Código Fiscal de la Federación y lo dispuesto por el artículo 6, del Reglamento del Recurso de Inconformidad del Instituto Mexicano del Seguro Social.

La garantía fiscal ofrecida en cualquiera de las formas contempladas en el Código, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 60 al 66 del Reglamento del Código, se ofrecerá ante la autoridad recaudadora correspondiente, para que la califique, acepte si procede y le dé el trámite respectivo.

En caso de que la garantía exhibida, no satisfaga los extremos legales, la autoridad exactora requerirá al impetrante, a fin de que en el plazo de 5 días contados a partir de la fecha en la que surta efectos la notificación de dicho apercibimiento, cumpla con lo omitido, bajo la pena de rechazar la garantía ofrecida.

La garantía del interés fiscal ofrecida ante la autoridad recaudadora que se refiera a un solo crédito fiscal, es susceptible de combinarse de diferentes formas, es decir se puede garantizar tanto con prenda como con el embargo en la vía administrativa, así como sustituirse una por otra, siempre y cuando sea garantizado el interés original con la nueva garantía, cuando el anterior no sea exigible.

Así mismo, la garantía otorgada ante la autoridad recaudadora puede contemplar diferentes créditos, siempre que cumpla con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 141 del Código Impositivo Federal.

Por último, la garantía del interés fiscal puede ser cancelada por el contribuyente o por el tercero que acrediten tener interés jurídico, presentando la solicitud respectiva ante la exactora que la haya exigido o

recibido. Si las garantías ofrecidas hubieren sido inscritas en el Registro Público de la Propiedad, su cancelación se hará mediante oficio que al efecto gire la recaudadora al Registrador, para que proceda a hacer la cancelación respectiva.

La cancelación a la que me he referido sólo operará si se surten los siguientes supuestos:

- I. Por sustitución de garantía.
- II. Por el pago del crédito fiscal.
- III. Cuando en definitiva quede sin efectos la resolución que dio origen a su otorgamiento.
- IV. En los casos que la ley señale.

4.2 CIRCUNSTANCIAS ESPECIALES EN LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN MATERIA DE CONTRIBUCIONES.

4.2.1. Exceda de las posibilidades del demandante.

La garantía del interés de la Federación no se exigirá si a juicio del Magistrado Instructor, su otorgamiento excede de las posibilidades de la promovente.

En este punto, considero preciso señalar que cuando la Ley le otorga plenas facultades al Magistrado Instructor para juzgar sobre la procedencia de la concesión de suspensión se ha querido referir a las llamadas facultades discrecionales, mismas que "... consisten en la facultad que tienen los órganos del Estado para determinar, su actuación o abstención y, si deciden actuar, qué límite le darán a su actuación, y cuál será el contenido de la misma; es la libre apreciación que se le da al órgano de la Administración Pública, con vistas a la oportunidad, la necesidad, la técnica, la equidad, o

razones determinadas, que puede apreciar circunstancialmente en cada caso, todo ello, con los límites consignados en la ley⁵⁶

Aclarado lo anterior, se puede observar que el legislador pretendió con la redacción de este párrafo, que la concesión de la suspensión quedará a la libre apreciación del Magistrado, quien de acuerdo con su criterio y sano juicio, -aunado con las pruebas aportadas por la actora- tenga a bien negar o decretar la solicitud de suspensión.

Lo anterior, evidentemente tiene un matiz de tipo subjetivo, pues se está dejando al libre arbitrio del juzgador, la suspensión de la ejecución o inejecución del acto impugnado, ya que no obstante, hecha la manifestación (bajo protesta de ley) por la actora, respecto a su imposibilidad de garantizar el interés de la Federación, la decisión final siempre la tendrá el Magistrado, lo cual provoca incertidumbre jurídica sobre el promovente, pues incluso aportando pruebas que comprueben su insolvencia o imposibilidad económica el otorgamiento de la suspensión quedará en manos del órgano jurisdiccional que conozca del contencioso administrativo.

4.2.2. Cuando previamente se haya constituido garantía ante la autoridad exactora.

Cuando la parte actora en el juicio de nulidad ha garantizado el interés fiscal de la Federación ante la autoridad exactora, ésta deberá abstenerse de ejecutar el acto administrativo motivo de la garantía ofrecida.

Lo anterior, implica que la autoridad recaudadora previamente ha calificado, aceptado y dado el trámite correspondiente a la garantía al efecto exhibida, por lo tanto, la actora en el juicio contencioso tiene el derecho de que le sea suspendido los efectos del acto que reclama.

Ahora bien, el Código Fiscal de la Federación en su artículo 208 bis, penúltimo párrafo, establece el supuesto en el que no obstante, haber

⁵⁶ MIGUEL ACOSTA ROMERO. Ob. Cit. Pág. 1001.



quedado garantizado el interés fiscal, la autoridad demandada ha continuado con la ejecución del acto, lo que evidentemente es una franca violación a la garantía de seguridad jurídica del gobernado, pues a pesar de reunir los requisitos legales exigidos para detener los efectos del acto que combate vía juicio contencioso, la autoridad administrativa hace caso omiso y continúa con la ejecución del acto.

Es esta hipótesis la que contempla el Código Tributario, en el numeral de referencia, en virtud de que dispensa de la obligación inherente a la solicitud de suspensión del acto en materia de contribuciones, expresando que no se exigirá el pago del adeudo "... cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora...". Esto quiere decir, que cuando la enjuiciante ha otorgado la garantía ante la autoridad recaudadora, por razón de seguridad jurídica, tiene derecho a que le sean suspendidos los efectos del acto impugnado por así convenir a sus intereses, hasta en tanto el Magistrado resuelve sobre el juicio intentado.

Lo anterior, se puede ejemplificar de la siguiente manera: si la autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades de comprobación ha determinado un crédito fiscal en cantidad líquida a cargo del contribuyente por haber descubierto omisiones a las leyes fiscales derivado de una visita domiciliaria efectuada al causante, en términos del artículo 145 y siguientes del Código Tributario Federal, hará efectivo el crédito fiscal a través del procedimiento administrativo de ejecución, pudiendo en su caso proceder al embargo de bienes suficientes y bastantes que cubran el crédito determinado así como sus accesorios.

Ahora bien, si el contribuyente ha garantizado el interés fiscal en términos de ley, y no obstante ello, la exactora no detiene el procedimiento administrativo de ejecución, puede ocurrir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, demandando la nulidad de la resolución que le ha determinado un crédito a su cargo, y al mismo tiempo o hasta antes de que se cierre la instrucción, pedir la suspensión de la ejecución o inejecución del

acto que impugna, anexando a su escrito de demanda pruebas documentales idóneas que comprueben la exhibición de la garantía del interés fiscal ante la autoridad demandada.

Hecho lo anterior el Magistrado, previo examen de las pruebas al efecto exhibidas, dará vista a la demandada, ordenándole suspender el procedimiento administrativo de ejecución, toda vez de que el crédito que ha dado origen a la solicitud de suspensión ha quedado garantizado ante la autoridad competente, cumpliéndose de esta forma con lo preceptuado en el párrafo que se analiza.

Finalmente señalaré que, no obstante que el particular haya solicitado la suspensión del acto impugnado ante el Tribunal y ha ofrecido las pruebas que comprueben su dicho, el Magistrado Instructor niega en su interlocutoria la suspensión, la demandante puede interponer amparo indirecto ante el Juez de Distrito competente, para efectos de que éste decida sobre la procedibilidad de la suspensión o, la negativa de la misma, ajustándose a lo estipulado por la Ley de Amparo y a lo establecido por el Código Fiscal de la Federación en cuanto al forma de garantizar el interés fiscal.

4.2.3. Cuando se trate de persona distinta del contribuyente.

En términos de lo dispuesto por el artículo 141 del Código Impositivo, el interés fiscal de la Federación, es susceptible de ser garantizado de distintas formas. Una de esas formas son las contempladas en las fracciones III y IV , que precisan que los contribuyentes tienen opción de garantizar el interés a través de una institución afianzadora o por conducto de un tercero que compruebe su idoneidad y solvencia conforme a lo dispuesto por los artículos 63 para la fianza, 64 y 65 para el tercero, del Reglamento del Código. La institución afianzadora no gozará de los beneficios de orden y excusión, conceptos que han sido definidos en el tema 4.1.2 del presente capítulo; por lo tanto, remito al lector a dicho numerales para una mejor comprensión de sus alcances.

La obligación solidaria por su parte, tendrá el rango de activa, y por lo tanto, en términos del artículo 1987 del Código Civil Federal, el acreedor (Fisco Federal) podrá exigir al tercero obligado el pago del adeudo fiscal determinado al contribuyente. El tercero conservará el derecho de exigir al contribuyente las cantidades que le fueron exigidas por la autoridad fiscal, conforme a lo dispuesto por la leyes comunes que al efecto resulten aplicables.

En estas condiciones, cuando el demandante solicite la suspensión de la ejecución o inejecución del acto impugnado, no se exigirá el otorgamiento de garantía ante la Tesorería de la Federación o Entidad Federativa para decretar la suspensión, ya que la autoridad ejecutora ha asegurado previamente el interés fiscal en términos de ley, por lo tanto, si ya ha sido garantizado el citado interés, es justo en el juicio que promueve ante el Tribunal no se exija garantía, pues con antelación ésta ha sido otorgada.

Finalmente, el último párrafo del artículo 208 bis, en relación con el 227 último párrafo del Código, establece que la interlocutoria que haya proveído respecto de la suspensión de la ejecución o inejecución del acto o actos impugnados, sólo podrá modificarse o revocarse cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

Así, verbigracia si el contribuyente no ha garantizado el interés fiscal de la Federación, con anterioridad a la fecha en la que interpuso su demanda en contra de la resolución que impugna, pero en el desarrollo del procedimiento, otorga la garantía que la ley exige para suspender los efectos del acto y, no obstante se haya dictado interlocutoria por el Instructor, y en tanto no se haya cerrado la instrucción del juicio, se deberá revocar el fallo de referencia y ordenar suspender los efectos del acto en tanto se decide sobre lo principal.

CAPÍTULO V. ADECUACIÓN DE LOS REQUISITOS EXIGIDOS PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN O INEJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.

La actual redacción del artículo 208 bis del Código Fiscal de la Federación que regula la suspensión de la ejecución o inejecución del acto reclamado, por su oscuridad presenta en la práctica del derecho grandes inconvenientes.

Una de ellas es la falta de técnica jurídica en su redacción, y la otra no de menos importancia es la que es objeto del presente trabajo, consistente en la falta de claridad respecto a la forma en la que se ha de cuantificar por el Magistrado Instructor la garantía del Interés Fiscal de la Federación para el caso de que el demandante o su representante legal soliciten la suspensión del acto, en contra del cobro de contribuciones omitidas o créditos fiscales que la autoridad fiscal ha determinado a su cargo, ya sea por haber incumplido las normas tributarias (LISR, LIVA, LIMPAC y IEPS) conforme a las cuales debe ajustar sus actos y actividades o en virtud de haber detectado la autoridad exactora en ejercicio de sus facultades de comprobación omisiones a las mencionadas normas sustantivas.

Ahora bien, con base a lo anterior, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, han tenido que suplir las lagunas legales que refiere el artículo en cuestión, dictando interlocutorias respecto de las solicitudes de suspensión que le son planteadas de maneras diversas ya que cada una de ellas (las Salas) responde a criterios diferentes, situación que lógicamente produce incertidumbre al demandante, pues al acudir ante el órgano jurisdiccional para que a través de éste le sean satisfechas sus pretensiones, en relación con los actos de autoridad que demanda se dejen sin efecto, y que estima le producen afectaciones directas en su esfera legal,

la actora confía en que por conducto del Tribunal se dirima la controversia de referencia aplicando el derecho al caso, sin que le sean vulnerados o restringidos sus derechos ya que precisamente para ello se instituyen dichos órganos de impartición de justicia y no para que éstos también creen inseguridad e incertidumbre al gobernado, pues ello redundaría en daños ingentes al desarrollo Estatal y produciría un caos legal y organizativo en cuanto a las funciones públicas que el Estado está obligado a llevar a cabo.

En esta tesitura, propongo ajustar la redacción del texto legal y adicionar reglas específicas al artículo 208 bis del Código, a fin de darle la claridad requerida, evitando este tipo de prácticas que en nada contribuyen al Estado de derecho que en nuestros tiempos actuales debe imperar, por lo tanto procedo a hacer el análisis del artículo multicitado a fin de dar las bases tendientes a señalar claramente los lineamientos a los que deberá sujetarse el Magistrado Instructor, al momento de proveer sobre la suspensión de la ejecución o inexecución del acto que el enjuiciante reclama.

5.1 Problemática jurídica que presenta en la práctica el artículo 208 bis del Código Fiscal de la Federación.

La problemática práctica que actualmente se presenta en el contencioso administrativo, y que tiene que ver con lo dispuesto por el artículo 208 Bis, del Código Fiscal de la Federación, no sólo atañe al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sino a las propias partes en el juicio, ya que el primero al carecer de elementos suficientes para fijar el monto de la garantía que debe ser exhibida por la demandante para que le sea otorgada la suspensión que demanda, debe fijarla aplicando criterios diversos con la finalidad de suplir el silencio de la ley, y por otro lado, el demandante al solicitar la suspensión de la ejecución o inexecución del acto que reclama tiene que cumplir en un principio con lo dispuesto por la norma que regula dicha figura procesal -lo cual es por demás obvio- sin embargo,

sucede que además de cumplir con lo anterior, debe acatar lo estipulado por el Magistrado Instructor que esté conociendo del juicio motivo de la litis.

Ahora bien, es requisito necesario exhibir el documento en el que conste que la garantía del interés fiscal o del interés general, ha quedado satisfecho, bien sea ante la autoridad exactora (en cuanto a contribuciones y créditos fiscales) o bien, ante la autoridad administrativa que ha dictado la resolución que se impugna ante el Tribunal, ha iniciado un procedimiento de revisión, disciplinario, económico coactivo, etcétera.

Esto en virtud de que el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha precisado a través de "avisos o notas informativas" (que se encuentran pegadas en las Oficialías de Partes del Tribunal) que cuando se solicite la suspensión de la ejecución o inejecución del acto u actos reclamados en términos del artículo multicitado, se deberá anexar al escrito el documento en el que conste que ha sido garantizado en interés federal o estatal a satisfacción de la autoridad correspondiente o se haya otorgado garantía bastante, para reparar los daños o perjuicios que se pudieren ocasionar a la contraparte o a terceros si no se llegare a obtener sentencia favorable en el juicio principal, lo cual desde mi punto de vista, es ilegal ya que el Código Fiscal de la Federación no contempla dicha obligación, sino que sólo la establece en tratándose del cobro de contribuciones omitidas o de créditos determinados por la autoridad fiscal (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores), mas no respecto de actos que no tienen naturaleza fiscal como lo son las multas administrativas.

Esto es así, toda vez que las multas administrativas o las sanciones económicas impuestas al ocurso, tiene una naturaleza totalmente distinta de las contribuciones o créditos fiscales, mismos que sólo pueden ser determinados, cuantificados y exigidos por la autoridad tributaria que corresponda, ya sea Federal, Estatal o Municipal, o de los organismos fiscales autónomos competentes.

Sobre el particular el Código Fiscal de la Federación en su artículo 2 establece, que las contribuciones se clasifican en: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, dando su correspondiente definición, sin que se entienda incluido en ellos, las multas administrativas que en términos del artículo 3 de dicho ordenamiento son consideradas como aprovechamientos.

Dicho lo anterior, sólo es procedente exigir que se garantice el interés fiscal, los daños y perjuicios que se pudieren ocasionar a la contraparte o a terceros, para que se decrete la suspensión de la ejecución o inejecución del actos que se reclama sean suspendidos.

Al respecto es aplicable el criterio sustentado por la Tercera Sala Regional Hidalgo-México, de fecha 11 de abril del 2001, que es del tenor literal siguiente:

SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO, TRÁTANDOSE DE MULTAS ADMINISTRATIVAS DEBE ESTARSE A LO PREVISTO EN LAS FRACCIONES V Y VI DEL ARTÍCULO 208 BIS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.-

En virtud de que una multa administrativa no es una contribución sino un aprovechamiento con base en lo dispuesto por el artículo 3º del Código Fiscal de la Federación, en consecuencia le son aplicables para su procedencia las fracciones V y VI del artículo 208 Bis del mismo ordenamiento Legal. Así las cosas, respecto de la fracción V, es procedente otorgar las (sic) suspensión definitiva respecto del cobro de una multa administrativa, toda vez que la ejecución o inejecución de la misma, no causa perjuicio al interés general, entendiéndose por éste "el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad", en virtud de que con el otorgamiento de la medida suspensiva no se contravienen disposiciones de orden público ni se afecta el interés de la sociedad. Ahora bien, por lo que respecta a la solicitud de garantía prevista en la fracción VI, no ha lugar a exigir la misma, toda vez que el otorgamiento de la suspensión no ocasiona daños o perjuicios a la otra parte o a terceros, entendiéndose por daño "la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación" y por perjuicio "la privación de cualquiera (sic) ganancia lícita, que

debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación"; con base en los artículos 2108 y 2109 del Código (sic). Lo anterior es así en virtud de que el cobro de una multa administrativa no daña a las autoridades emisoras, toda vez que las mismas, de ninguna forma sufren pérdida o menoscabo en su patrimonio, ni mucho menos se les priva de una ganancia lícita, simple y sencillamente porque no se está declarando la nulidad de la misma, sólo se está suspendiendo la ejecución de ésta, hasta en tanto se dicte sentencia definitiva mediante la cual se determine la legalidad o ilegalidad de su emisión.

Juicio No. 830/01-11-03-09.- Sentencia interlocutoria de la Tercera Sala Regional Hidalgo México, de 11 de abril del 2001, aprobada por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Manuel Lucero Espinosa.- Secretaria: Lic. Cinthya Miranda Cruz.

Esta situación (la de exigir garantía en los actos de naturaleza no fiscal) provoca que se cree incertidumbre e inseguridad jurídica en la esfera legal del demandante, pues no obstante que haya cumplido con los extremos del artículo de referencia para solicitar la suspensión del acto u actos combatidos, tales como: no ocasionar daños y perjuicios al interés general, a la contraparte o a terceros, para el caso de que no obtenga sentencia favorable, la concesión de la suspensión se supedita a que, además de anexar los documentos a que se refiere el artículo 209 del propio Código (en el supuesto en el que se solicite dicha medida en el libelo inicial), el demandante debe adjuntar el documento en el que conste que ha sido ofrecida, calificada y aceptada la garantía por parte de la autoridad administrativa correspondiente, situación francamente lamentable para el prestigio del Tribunal, ya que a través de dichos criterios –me refiero a la notas o avisos informativos- es como se sustraen a lo preceptuado por la norma jurídica imponiendo más requisitos que los que la misma establece, llegándose a pensar incluso en la procedencia del amparo en contra de dicha situación.

En esta tesis, precisaré la forma en la que a mi juicio debe quedar redactado el numeral en comento, con el objeto de evitar prácticas ilegales

por parte de las Salas del Tribunal, analizando en primer término las inconsistencias que contempla dicho artículo y, por último, proponer ajustes en cuanto a su redacción y adiciones respecto de la forma en la que deben de fijarse las garantías legales exigidas para el otorgamiento de la suspensión de la ejecución o inejecución del acto u acto reclamados, en términos de las fracciones VI y VII del artículo 208 bis del Código Fiscal de la Federación.

5.1.1. Inexistencia de elementos suficientes para determinar la cuantía de la garantía del Interés Fiscal de la Federación.

El artículo 208 bis del Código Fiscal de la Federación regula la figura legal de la suspensión de la ejecución o inejecución del acto reclamado, la cual –como anteriormente se ha señalado-, tiene como objeto detener los efectos legales del acto reclamado o si éstos no se han exteriorizado, evitar que se produzcan, conservando de tal forma la materia de la controversia suscitada entre el gobernado y la Administración Pública Federal o de sus organismos descentralizados, en tanto el órgano jurisdiccional (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) resuelve sobre el fondo del asunto.

Ahora bien, el precepto de referencia exige al demandante una serie de condiciones –aunadas a las normas precisadas en la notas o avisos informativos anteriormente señalados- que debe cumplir para que se decrete a su favor la suspensión provisional y posteriormente la definitiva; tales extremos son, verbigracia, que no se ocasione perjuicios al interés general, que se haya otorgado garantía bastante y suficiente para reparar los daños o indemnizar por los perjuicios que se ocasionarán a la contraparte o a terceros en caso de que no se obtenga sentencia favorable en el juicio respectivo y, en su caso, se haya garantizado el interés Fiscal de la Federación (en tratándose de contribuciones) previo depósito ante la Tesorería de la Federación o de la Entidad Federativa que corresponda.

En esta tesis, destacaré que el artículo en comento contempla, para la procedencia de la suspensión de la ejecución o inejecución del acto reclamado, dos supuestos, a saber: el primero lo encontramos en la fracción V, de dicho precepto, el que establece que procederá el otorgamiento de la suspensión cuando la ejecución o inejecución del acto, no ocasione perjuicios al interés general; el segundo, se ubica en la redacción de la fracción VII, que expresa que tratándose de contribuciones, procederá la suspensión, previo depósito de la cantidad ante la Tesorería de la Federación o Entidad Federativa que corresponda.

En tales condiciones, cuando ante el Magistrado Instructor que conozca del juicio contencioso, se impetre la suspensión del acto u actos reclamados, para su otorgamiento se deberá diferenciar la hipótesis en la que encuadra el solicitante, tomando en cuenta los documentos que obren en autos, las circunstancias especiales del caso y, que se hayan satisfechos los requisitos legales. Y una vez hecho lo anterior, se ordene a la autoridad administrativa (por conducto del Magistrado Instructor), cesar o no llevar a cabo los actos sobre los cuales versará la suspensión decretada.

Al respecto, es aplicable la tesis sustentada por la Tercera Sala Regional Hidalgo-México, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que es del tenor siguiente:

SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO.- EL ARTÍCULO 208 BIS, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, ESTABLECE DOS SUPUESTOS DE PROCEDENCIA. En efecto, el artículo 208 bis del Código Fiscal de la Federación, contiene dos supuestos para la procedencia de la suspensión, el primero lo encontramos en la fracción V, del numeral aludido, el cual establece que procederá el otorgamiento de la suspensión cuando la ejecución o inejecución del acto impugnado no ocasione perjuicio al interés general; y al respecto la fracción VI, establece que: "Cuando sea procedente la suspensión o inejecución del acto impugnado, pero con ella se pueda ocasionar daños o perjuicios a la otra parte o a terceros, se concederá al particular si otorga garantía bastante para

reparar el daño o indemnizar por los perjuicios que con ello pudieran causar si no se obtiene sentencia favorable en el juicio de nulidad". Así mismo, encontramos el segundo supuesto en el mismo numeral, pero en la fracción VII, el cual expresa que tratándose del cobro de contribuciones, procederá la suspensión, previo depósito de la cantidad que se adeude ante la Tesorería de la Federación o Entidad Federativa que corresponda, o bien se garantice el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes aplicables, estableciendo diversas excepciones en su segundo párrafo. Como se puede observar, el segundo supuesto es la regla especial, en virtud de que todos los actos impugnados que no sean contribuciones, por exclusión recaen en los supuestos contemplados en las fracciones V y VI, siendo en consecuencia la regla general; así las cosas, la Sala de conocimiento deberá diferenciar el supuesto jurídico en el que encuadra el solicitante, tomando en consideración lo ya establecido, a efecto de determinar los requisitos legales para su otorgamiento.

Juicio No. 830/01-11-03-9.- Sentencia interlocutoria de la Tercera Sala Regional Hidalgo- México, de 11 de abril del 2001, aprobada por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Manuel Lucero Espinoza.- Secretaria: Lic. Cinthya Miranda Cruz.

Ahora bien, en el contencioso administrativo federal cuando el enjuiciante, en el momento en el que solicita la suspensión de la ejecución o inexecución del o de los actos reclamados, en su escrito de demanda o, incluso, antes de que quede cerrada la instrucción, deberá anexar a su promoción pruebas documentales idóneas que acrediten fehacientemente que el interés fiscal, los daños y perjuicios que pudieren causarse a la otra parte o a terceros para el caso de que no se obtenga sentencia favorable en el principal, han quedado garantizados íntegramente a satisfacción de la autoridad fiscal o administrativa que corresponda.

Lo anterior, en virtud de que las fracciones VI y VII del artículo 208 bis del Código Tributario Federal, imperativamente contemplan como elemento de procedencia de la suspensión de los actos, que el actor haya garantizado las contribuciones omitidas el crédito fiscal determinado a su cargo o la resolución que pretende se suspenda, para el caso de que con la medida precautoria, se pudiera causar daños o perjuicios a su contraparte

(Administración Pública Federal) o a terceros (que existen principalmente en las resoluciones del IMSS e INFONAVIT), en el supuesto de que no obtenga sentencia favorable en el juicio contencioso; así mismo, la parte actora que pretende el otorgamiento de la suspensión en contra del cobro de contribuciones omitidas o créditos fiscales determinados por la autoridad fiscal, deberá haber garantizado el citado interés federal ante las autoridades recaudadoras correspondientes.

En estos casos, el Instructor del juicio en el mismo auto en el que acuerde la admisión de demanda (si la suspensión se solicitó en ésta), dictará la medida precautoria solicitada de manera provisional, y dentro del plazo de 5 días pronunciará interlocutoria definitiva sobre la suspensión, misma que tendrá los efectos siguientes:

- a) Suspender los efectos del acto lesivo, hasta en tanto se decide sobre el fondo del asunto o si éstos no se han producido, evitar que se produzcan;
- b) Mantener viva la materia de la litis; y
- c) Resguardar temporalmente los derechos del particular o de la colectividad, mientras se dicta sentencia definitiva firme en el juicio contencioso.

Por otra parte, en el supuesto en el que el demandante no haya garantizado el Interés Fiscal de la Federación ante la autoridad exactora o recaudadora correspondiente, y solicita al Magistrado Instructor la suspensión de los actos, manifestando que le sea fijado el monto de la garantía que deba ofrecer para obtener la medida precautoria que demanda, evidentemente el Instructor deberá acordar sobre el particular; sin embargo, sucede en la práctica que la Sala carece de elementos suficientes para fijar la cuantía que le ha sido solicitada, lo que sugiere grandes inconvenientes para el Tribunal, ya que no se puede pasar por alto dicha solicitud, pues se

estaría vedando el derecho a la impartición de justicia y por otro lado, es imperativo legal, el que el Magistrado Instructor decida sobre el decreto o negación de la suspensión solicitada. Sobre el particular, el artículo 208 bis del Código de cita, no dispone regla alguna.

Ante esta disyuntiva, la Ley de Amparo en sus artículos 125 y 128 prevé que cuando se solicite la suspensión del acto reclamado, el Juez de Distrito fijará discrecionalmente el monto de la garantía. Por su parte, el diverso 135 de la Ley de Amparo establece que cuando el acto reclamado consista en el pago de contribuciones, se podrá conceder discrecionalmente la suspensión si previamente ha quedado garantizado el Interés Fiscal de la Federación en términos de ley. Así mismo, señala que no se exigirá garantía si el cobro excede de la posibilidades del quejoso, según apreciación del juzgador, o cuando previamente se haya constituido garantía ante la autoridad exactora cuando se trate de persona distinta del obligado principal.

En tales términos, si bien es cierto que el propio Código Fiscal de la Federación en el artículo 141, establece que la garantía otorgada para la concesión de la suspensión de los actos debe de comprender tanto el adeudo actualizado, accesorios que genere, así como lo que causen dentro del ejercicio de su ofrecimiento, también es cierto, que para actualizar dichas sumas el Tribunal debe contar con personal especializado en la materia, para que a través de ellos se cuantifique los montos que se generen, situación que no ocurre, ya que el actualizar contribuciones no es materia del Tribunal, sino la de dirimir controversias aplicando la ley al caso concreto.

Ahora bien, no obstante lo anterior, cuando en el juicio contencioso administrativo el demandante solicita la cesación de los efectos del acto que combate, el Magistrado debe de proveer sobre el particular, bien sea concediendo o negándola, teniendo como elementos para fundar su decisión, las pruebas aportadas en el juicio por la parte actora, elementos que en ocasiones no son suficientes para cuantificar el monto de la garantía que se debe exhibir, sin que sea óbice lo anterior, para que el Instructor decida

sobre el monto de la garantía que debe otorgarse en caso de que se conceda la medida de referencia.

En similares condiciones, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, ha sostenido la Tesis III.3º.C.J/3, visible en la Página 571, Parte III de 1996, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que es del tenor literal siguiente:

SUSPENSIÓN PROVISIONAL, FIJACIÓN DEL MONTO DE LA GARANTÍA PARA LA. DEBE HACERSE ATENDIENDO A LAS CIRCUNSTANCIAS DEL CASO.

El artículo 125, párrafo primero de la Ley de Amparo, establece la obligación de señalar a todo quejoso una garantía en caso de otorgársele la suspensión provisional siempre que haya tercero perjudicado, y que con la concesión de la medida se le pudieran causar daños y perjuicios en caso de que dicho agraviado no obtuviera sentencia favorable. Aunque el precepto citado no señala los motivos que deben tomarse en cuenta para la fijación de la garantía, se considera que la misma debe hacerse teniendo presentes los datos que se desprendan de la propias actuaciones de acuerdo a lo siguiente: no existe algún precepto de la ley citada que disponga lo contrario a lo que se afirma (o sea, que fije la garantía basándose el Juez de Distrito en los hechos o pruebas que existen en el amparo); por el contrario, el mismo ordenamiento faculta al juzgador para hacer la fijación "discrecionalmente" cuando con la suspensión pudieran afectarse derechos no estimables en dinero, lo que significa que dicho señalamiento debe hacerse atendiendo a las circunstancias del caso y sin tener que allegarse pruebas distintas de la que ya existen en el expediente; toda vez que la vigencia de la suspensión provisional únicamente perdura por setenta y dos horas (ese es el término máximo en que, por regla general, debe celebrarse la audiencia incidental y sabido es que en ella se decide sobre la suspensión definitiva que de inmediato hace cesar la provisional), es ilógico que para determinar la garantía que debiera exhibirse para que surtiera efectos dicha medida provisional, tuviera que recabarse un avalúo bancario, pues, atendiendo al referido plazo mínimo de vigencia de la suspensión de que se viene hablando, el quejoso no tendría oportunidad siquiera de recabarlo, podría objetarse y ofrecerse otro, no habría razón para dejar inaudito al tercero perjudicado al no brindársele la opción de poder exhibir él a su vez otro avalúo, etcétera.

PRECEDENTES. Queja 16/91. Antonio Aguirre Brambila. 7 de marzo de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Figueroa Cacho. Secretario: Juan Manuel Rocín Guevara. Queja. 16/92. Guillermo Ramírez Villalpando. 2 de abril de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Hidalgo Riestra. Secretario: Jorge Quezada Mendoza. Queja 3/94. Ambassador Suites, Puerto Vallarta, S.A DE C.V de 6 de enero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente María de los Angeles E. Chavira Martínez. Secretario: Salvador Munguía Munguía. Queja 49/94. José Alberto Pérez Pérez. 10 de junio de 1994. Unanimidad de votos. Ponente. Jorge Figueroa Cacho. Secretaria: María Elena Ruiz Martínez. Recurso de Revisión 126/96. Margarita Lozano de Gama. 27 de febrero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Figueroa Cacho. Secretario: Roberto Macías Valdivia.

Ahora bien, debido a la insuficiencia de elementos para determinar la cuantía de la garantía que debe ser exhibida por el demandante para conseguir la cesación de los efectos del acto que impugna, el Magistrado Instructor en términos del artículo 230, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, debe de allegarse de los medios necesarios para tener una mejor comprensión de lo planteado y, de tal forma realizar una mejor impartición de justicia.

En este sentido, considero pertinente realizar una adición al artículo 208 bis del Código de cita, que verse sobre la forma en la que el órgano jurisdiccional fijará la garantía que debe exhibir el demandante, si pretende que le sean suspendidos los efectos del acto u actos que combate, para lo cual tendrá necesariamente que intervenir la autoridad administrativa o fiscal, con el objeto de que esté conforme con el monto exhibido, sin que se lesione a la Federación ni a las Entidades Federativas que cumplen con sus finalidades colectivas a través de los ingresos que fiscalmente recaudan.

En tales condiciones, el Magistrado Instructor, al recibir la solicitud de suspensión del o de los actos reclamados, deberá conceder en el mismo auto en que se acuerde dicha promoción, la suspensión provisional, ordenando mantener temporalmente las cosas en el estado en que se

encuentran en tanto se resuelve ésta definitivamente. Así mismo, el Magistrado Instructor correrá traslado a la autoridad fiscal, tanto del acuerdo decretado como de la solicitud de fijación de la garantía que deba exhibirse para que proceda la mencionada medida cautelar, para que en el término de 3 días (de conformidad con lo dispuesto en el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria al contencioso administrativo) contados a partir de la fecha en la que haya surtido efectos la notificación del acuerdo de referencia, gire oficio al Magistrado respecto de dicha solicitud (la de fijar la garantía) para que la autoridad precise cuál es el monto que a su juicio debe ser el estimado para resguardar el interés fiscal.

Hecho lo anterior y glosado en autos el oficio de referencia, el Magistrado Instructor, señalará discrecionalmente si el monto referido por la autoridad fiscal es el idóneo para garantizar el interés fiscal, dando vista al demandante, para que otorgue la garantía fijada y en su caso, se conceda la suspensión definitiva del acto u actos motivo de suspensión.

5.1.2. Plazo para garantizar el interés fiscal de la Federación.

Se ha señalado anteriormente, que cuando ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se solicita la suspensión del o de los actos reclamados, dicho órgano deberá acordar la promoción de referencia y conceder en ese mismo auto la suspensión provisional, en tanto se resuelve la definitiva. Ahora bien, también he manifestado que para efectos de tener elementos suficientes para fijar el monto de la garantía (sólo en caso de que se esté impugnando créditos o contribuciones fiscales) el Tribunal tendrá que allegarse de los mismos para poder precisar la cantidad exacta que sea suficiente para asegurar el interés fiscal, en tanto se resuelve definitivamente el fondo del asunto, ya se mediante sentencia dictada por la Sala del Tribunal o a través de ejecutoria del Poder Judicial Federal.

Así mismo, se ha precisado que el Tribunal para tener elementos suficientes para fijar la garantía que el demandante solicita le sea fijada, deberá notificar a la autoridad demandada para que mediante oficio y en el plazo que el Código Procesal Federal en Materia Común contempla, haga del conocimiento del Magistrado Instructor, la cuantía de la garantía a exhibir por conducto del enjuiciante, para que en su caso éste la exhiba y le sea concedida definitivamente la suspensión de referencia.

En este orden de ideas, el Magistrado Instructor, una vez que ha recibido el oficio de referencia, deberá acordarlo, señalando al mismo tiempo, el monto de la garantía que debe ofrecer el demandante y el plazo que tiene el enjuiciante para cumplir con lo ordenado, apercibido de que en caso de no hacerlo, se tendrá por no presentada la solicitud de suspensión que demanda. Ahora bien, el acuerdo de referencia se notificará personalmente a la parte actora en términos del artículo 253, fracción III y VII del Código Fiscal de la Federación, quien tendrá un plazo de 3 días contados a partir del día siguiente a aquel en que haya surtido efectos la notificación del auto de cita, para otorgar la garantía que le fue fijada por el citado órgano jurisdiccional.

Hecho lo anterior, con o sin garantía, el Magistrado Instructor pronunciará sentencia interlocutoria que decrete o niegue la suspensión solicitada, ajustándose estrictamente de esta forma a lo dispuesto por la norma, y a su vez respetando las garantías de seguridad y certeza jurídica del demandante y por otro lado, asegurar el interés del Fisco, ya sea Federal o Estatal, en tanto se decide sobre el fondo del asunto.

Lo anterior, a primera vista parecería que en vez de beneficiar a la pronta, completa e imparcial impartición de justicia, la dilata, puesto que señalar plazos adicionales para la fijación de la garantía que deba otorgarse para asegurar el Interés Fiscal de la Federación, alarga más el procedimiento de suspensión, y por lo tanto, entorpece el cauce del juicio contencioso administrativo, ya que estamos hablando de 3 días que se concederán a la autoridad exactora para fijar el monto de la garantía y, de otros 3 días para la

que la parte actora otorgue la garantía del Interés Fiscal de la Federación lo que nos da como resultado, 6 días más para resolver sobre la fijación, otorgamiento y decreto definitivo de la suspensión del acto que se reclama.

Sin embargo, esto no es así, ya que si bien es cierto que aparte de los 5 días contados a partir de la fecha en la que se emitió el acuerdo de suspensión provisional, que tiene el Magistrado Instructor para decidir sobre la suspensión definitiva, se le añaden 6 días, más tanto de la vista hecha a la autoridad para fijar el monto de la garantía en cuestión como del plazo de que dispone la demandante para hacer el ofrecimiento y otorgamiento de la garantía, también es cierto que si no se procediese en tales términos, se estarían violentando gravemente garantías individuales del enjuiciante, lo que da lugar al impetramiento del Amparo Indirecto ante el Juez de Distrito, ya que al omitir la ley reglas específicas para fijar las garantías que resulten bastantes y suficientes para asegurar el interés fiscal de la Federación, se estaría creando incertidumbre e inseguridad jurídica a la actora, situación preocupante en cualquier sistema jurídico estatal que requiere de órganos jurisdiccionales confiables para la ardua y delicada tarea de aplicar el derecho a las controversias que se susciten no sólo entre la Administración Pública y los gobernados, sino entre los mismos particulares.

Precisado lo anterior, es claro que la incursión de nuevos plazos en cuanto al decreto de suspensión, se respetan garantías individuales del demandante y, por otro lado, se ajusta el texto legal a la naturaleza propia del Tribunal que, como he señalado anteriormente, es un órgano formalmente administrativo que realiza funciones jurisdiccionales, encaminadas a estudiar y vigilar que los actos de autoridad se ajusten a la norma jurídica que les otorga competencia para actuar, ya que debe resolver las controversias con un amplio sentido de legalidad y siempre con apego a derecho.

5.2. Otorgamiento de la Suspensión de la Ejecución o Inejecución del Acto Reclamado.

El decreto u otorgamiento de la suspensión de la ejecución o inejecución del acto u actos reclamados es aquel acto procesal emitido por el órgano jurisdiccional –en este caso el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa- encaminado a detener, cesar, interrumpir, evitar o paralizar los efectos del acto que se considera lesivo de intereses, de consecuencias jurídicas temporales en tanto se decide sobre el fondo del asunto, y que tiene como finalidad el mantener viva la materia del juicio.

Lo anterior, es de suma importancia, ya que la suspensión de la ejecución o inejecución del acto u actos reclamados al conservar la materia del juicio reviste especial atención, ya sea por parte del litigante, la demandada, tercero y aún del órgano jurisdiccional, puesto que en ocasiones de no atenderse su decreto, pudiera ocasionar daños irreparables al enjuiciante (como afectado directo) que provocarían que los efectos del acto se consumaren irremediablemente lo cual sería -por así decirlo- catastrófico para el demandante, en virtud de que ni aún con la sentencia sobre el fondo del asunto se lograrían reparar, los daños y perjuicios que resentiría en su esfera jurídica, ya que ésta no se retrotrae ni restituye los efectos que el tiempo se ha encargado de producir, así entonces, el acto que se impugna ha quedado consumado y por lo tanto sin materia el juicio de referencia.

Para ejemplificar lo anterior, precisaré cuando se está en presencia de un acto de imposible reparación, que dejaría sin efecto el juicio intentado por el demandante, para el caso de que no sea concedida la suspensión de sus efectos, lo que evidentemente dejaría sin materia el juicio.

Así entonces, el Código Fiscal de la Federación en el Capítulo III, Sección I, Título IV, contempla la regulación del Procedimiento Administrativo de Ejecución, que ejercita la autoridad fiscal para el caso de que no hayan sido cubiertos o garantizados los créditos fiscales que se hayan determinado a cargo del contribuyente, dentro de los plazos que la Ley establece.

Dicho procedimiento inicia precisamente cuando se ha realizado el hecho generador que la ley prevé y que traiga como consecuencia el nacimiento de un crédito fiscal a cargo del causante.

Una vez que el crédito ha sido determinado por la autoridad fiscal y éste no se haya cubierto o garantizado junto con sus accesorios, dentro del plazo que el Código Fiscal establece, la autoridad exigirá su cumplimiento a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución (PAE), pudiendo en su caso embargar precautoriamente los bienes o negociación del contribuyente, para el caso de que exista peligro de que el particular realice actividades tendientes a evadirse del cumplimiento de sus obligaciones fiscales. De dicho embargo se deberá levantar acta circunstanciada.

Si el contribuyente no paga o garantiza el crédito fiscal que le ha sido determinado, el embargo precautorio se convertirá en definitivo, procediéndose a efectuar la siguiente etapa que consiste en el remate de los bienes embargados. Antes de iniciar con el procedimiento de remate, el embargo practicado por la autoridad fiscal debe reunir ciertos requisitos que deben de cumplirse para no cometer ilegalidades en perjuicio del contribuyente.

Tales lineamientos son:

- a) Requerir del pago al deudor por conducto del ejecutor designado por la autoridad fiscal, cumpliéndose los extremos del artículo 137 del Código Tributario.
- b) En caso de que el contribuyente no cumpla con las obligaciones impuestas, se le otorgará el derecho de señalar bienes suficientes y bastantes, que cubra el crédito o la garantía junto con sus actualizaciones y accesorios.
- c) Si el contribuyente no señalare bienes sobre los cuales se trabará el embargo, el ejecutor los señalará prudentemente, sin que se entiendan para estos efectos a los que la ley considera como inembargables.

Sobre el particular cabe destacar que no sólo existe el embargo de bienes muebles o inmuebles del contribuyente, sino que también se podrá embargar la negociación del mismo, traduciéndose este embargo en la llamada interventoría, ya sea con cargo a la caja o con el carácter de administración.

La primera de ellas consiste en que el interventor designado para tal efecto, separará el 10% de los ingresos diarios de la negociación, hasta que sea cubierto el crédito fiscal, salvo el caso de cesar la interventoría con cargo a la caja para que ésta se convierta en administración.

La interventoría administrativa seguirá las mismas reglas que la que se realice con cargo a la caja, con la diferencia de que el interventor tendrá las facultades amplísimas que la ley común concede a los mandatarios que ejerciten facultades de dominio sobre la negociación. Si la negociación intervenida no constituye una sociedad, el interventor designado tendrá las facultades de dueño respecto de aquélla.

La interventoría cesará, cuando el crédito haya quedado satisfecho, o cuando se haya ordenado la enajenación de la negociación.

Hecho lo anterior, se proseguirá con el remate de los bienes embargados, siempre que se cumplan con los extremos establecidos por el artículo 173 del Código Fiscal Federal. La enajenación de los bienes se hará en subasta pública, tomándose como base para el remate el precisado en el avalúo comercial, o el señalado de común acuerdo tanto la autoridad como el embargado.

La diligencia de remate se convocará al día siguiente en que el precio del bien haya quedado firme, y la que tendrá verificativo dentro de los 30 días siguientes, contemplándose dentro de éstos a los días en los que deba hacerse la publicación de la convocatoria respectiva.

La postura para el remate deberá comprender por lo menos las dos terceras partes del valor que se haya señalado, realizándose ésta en términos de lo dispuesto por los artículos 181 y 182 del citado Código.

Fincado el remate se aplicará el depósito constituido, y se citará al ejecutado para que dentro del plazo de 10 días acuda ante el Notario designado por el postor para que se firme la escritura de venta correspondiente, bajo la pena de que el jefe de la oficina ejecutora firme en su rebeldía. Hecho lo anterior, la autoridad ejecutora girará órdenes, para que el inmueble sea entregado físicamente al comprador.

En esta tesitura, cuando al contribuyente le sean embargados bienes por no haber cubierto el crédito fiscal determinado a su cargo o por no haber garantizado su monto en el plazo que el Código señala, y se sucedan las fases del Procedimiento Administrativo de Ejecución, hasta llegar incluso al remate de los bienes embargados se está en presencia de actos que de no concederse la suspensión provisional y posteriormente la definitiva, se consumirían irremediablemente para el contribuyente, lo que sin duda dejaría sin materia el juicio que se esté promoviendo ante el Tribunal.

Esto en virtud de que si se está impugnando la diligencia de embargo, la de remate, la de fijación del precio del bien embargado, la de no haber seguido el orden de prelación a que se refiere el Código en cuanto a los bienes embargados, que se embarguen bienes que se consideren excluidos de dichos efectos, entre otras, estaríamos en presencia de actos consumados, puesto que de no concederse dicha medida se perderían los bienes del contribuyente lo que lógicamente producirían graves consecuencias al contribuyente, ya que no podría ejercitar acción en contra de comprador que haya adquirido los bienes por tratarse de compra de buena fe, sino que tendría que proceder en contra de la autoridad fiscal que hubiere cometido vicios en el procedimiento de ejecución, pero sólo para el caso de que le fuere restituido el precio que se hubiere pagado por concepto de la compra de sus bienes, mas no para recuperar el bien que le hubiere sido embargado.

En virtud de lo anterior, propongo adicionar un párrafo a la fracción VII, del Artículo 208 Bis, del Código Fiscal de la Federación, que contemple la

procedencia de la suspensión provisional de la ejecución o inejecución del o de los actos que se reclaman, sin que previamente se haya garantizado en interés fiscal de la Federación, cuando exista peligro inminente de que los efectos del acto se llegaren a consumir si no se concediese la suspensión de referencia, con la salvedad de que en el plazo que ha quedado precisado en el punto anterior, el impetrante garantice el interés fiscal y de esta forma evitar que se consumen irreparablemente los efectos del acto que se considera lesivo.

5.2.1. Decreto de suspensión provisional sin necesidad de constituir previamente la garantía del Interés Fiscal de la Federación.

En virtud de lo precisado en el punto anterior, en el auto que acuerde el escrito de demanda o por escrito presentado en cualquier momento hasta antes no se haya cerrado la instrucción del juicio contencioso administrativo y sin en él se solicitó la suspensión de la ejecución del acto reclamado, el Magistrado Instructor del juicio deberá decretar provisionalmente la suspensión de referencia (siempre que se acrediten los extremos legales) a fin de que la autoridad demandada suspenda la ejecución del acto que se reclama o, en su caso, si los efectos del acto no se han producido evitar que éstos se produzcan.

Lo anterior con la finalidad de mantener viva la materia del juicio evitando que los efectos del acto se consumen irremediabilmente de manera tal que en caso de que lleven a cabo se quede sin materia el juicio intentado, pues si se llegaran a consumir los efectos del acto que se impugna no tendría sentido el juicio intentado, ya que ni la interlocutoria que se pronunciare en la suspensión solicitada ni mucho menos la sentencia en el juicio principal tendrían razón de ser ni física ni jurídicamente, surtiendo la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 203, Fracción V del Código Fiscal de la Federación que a la letra reza:

Artículo 203.- Procede el sobreseimiento:

...

V. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

Esto lo señalo en virtud de que, de no contemplarse la procedencia de la suspensión de la ejecución o inejecución del acto u actos impugnados, con esta característica se estaría infiriendo graves afectaciones al demandante, ya que se encuentra en una situación grave que podría afectar no sólo su esfera jurídica, sino también su patrimonio, puesto que al enajenarse su bien carecería de sentido que ocurriera demandando la nulidad de los actos que combate y que dice no se ajustaron a lo dispuesto por la norma, ya que legalmente lo que sería más recomendable es exigir el pago de las cantidades que el comprador efectuó para la compra del bien rematado, lo que es de derecho explorado es largo y costoso, puesto que tales procedimientos son bastante lentos, onerosos y tediosos, lo que sin duda no es grato, ya que no es posible concebir que aparte de haber sufrido la desposesión del bien rematado, se tenga que lidiar con trámites burocráticos innecesarios, de haberse concedido la suspensión solicitada.

En virtud de lo anterior, propongo que el artículo 208 bis del Código Fiscal de la Federación quede redactado de forma diferente a la actual, con la finalidad de evitar prácticas viciosas que tienden a crear inseguridad e incertidumbre jurídica al demandante.

Ahora bien, dicha redacción la haré en los términos siguientes:

Artículo 208 Bis.- Los particulares o sus representantes legales, podrán solicitar la suspensión de la ejecución o inejecución del acto u actos reclamados siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

I.- Se podrá solicitar en el escrito de demanda o en cualquier tiempo hasta en tanto no se haya cerrado la instrucción del juicio.

Se presentará ante la Sala que esté conociendo del juicio principal.

II.- En el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución o inejecución del acto u actos reclamados, se deberá decretar el otorgamiento o la negativa de suspensión provisional del acto.

Contra el auto de decreto o niegue la suspensión provisional no procederá recurso alguno.

III.- Recibida la solicitud de suspensión de la ejecución o inejecución del acto u actos reclamados, el Magistrado Instructor, dará cuenta a la Sala para que en plazo de cinco días, pronuncie sentencia interlocutoria que otorgue o niegue definitivamente la suspensión solicitada.

IV.- Cuando la ejecución o inejecución del acto u actos reclamados pudieren ocasionar daños y perjuicios al interés general, se negará la suspensión solicitada.

V.- Cuando sea procedente la suspensión solicitada, pero con ella se pueda ocasionar daños o perjuicios a la contraparte o a terceros interesados, se concederá sólo si el particular otorga garantía bastante y suficiente para reparar los daños o indemnizar los perjuicios que con ella se pudieren ocasionar si no se obtiene sentencia favorable en el juicio respectivo.

VI.- Tratándose de contribuciones, la suspensión del acto u actos reclamados, procederá aun y cuando no se haya cubierto el crédito fiscal o éste hubiere quedado garantizado, siempre que concurren las siguientes circunstancias:

- a) Se trate de actos que de no decretarse la suspensión hagan imposible la continuación del juicio.
- b) Se garantice ante la autoridad fiscal correspondiente el crédito fiscal en el plazo que al efecto se establezca.

Recibida la solicitud de suspensión de la ejecución o inejecución del acto u actos reclamados, el Magistrado Instructor decretará su otorgamiento y ordenará se suspendan los efectos del acto provisionalmente en tanto se decide sobre la definitiva.

VII.- Cuando el demandante en su solicitud de suspensión señale le sea fijada la garantía que deba exhibir para su otorgamiento, el Magistrado Instructor en el mismo auto en que haya concedido la suspensión provisional dará vista a la autoridad demandada para que en el plazo de tres días contados a partir de la fecha en surta efectos la notificación de dicho acuerdo, proponga el monto de la garantía que deba exhibir el demandante. Con el oficio de contestación de la autoridad demandada, el Magistrado Instructor fijará

la garantía a exhibir para que sea concedida la suspensión definitiva

El demandante deberá acreditar ante la Sala del conocimiento que ha garantizado el interés fiscal, dentro del plazo de tres días contados a partir de la fecha en la que haya surtido efectos al notificación del acuerdo mediante la cual el Magistrado Instructor haya fijado la garantía a exhibir.

Transcurrido dicho término con o sin garantía, se pronunciará sentencia interlocutoria que decrete o niegue definitivamente la suspensión solicitada.

El depósito no se exigirá cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del actor según apreciación del Magistrado Instructor, o cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora, o cuando se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago; en este último caso, se asegurará el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables.

Mientras no se haya cerrado la instrucción del juicio, la Sala del conocimiento podrá modificar o revocar el auto por el cual se haya decretado o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

Por último, señalaré que cuando la autoridad administrativa o fiscal, incumplan con lo ordenado en la sentencia interlocutoria que hubiere decretado la suspensión definitiva del acto u actos reclamados, el demandante podrá ocurrir en queja, por única vez, ante la Sala que haya pronunciado la sentencia, siempre que ocurra lo siguiente:

- a) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto que se impugne ante el Tribunal.

Se interpondrá por escrito ante la Sala del conocimiento, en cualquier momento, expresando las razones por las cuales se considera que se ha dado incumplimiento a la suspensión definitiva, anexando a dicha promoción

(si los hubiere) los documentos en que conste las actuaciones de la autoridad tendientes a ejecutar o llevar a cabo el acto.

Recibida la citada promoción, el Magistrado Instructor pedirá un informe a la autoridad a quien se le impute dicho incumplimiento, mismo que deberá rendir dentro del plazo de 5 días, en que se justificará (en su caso) el acto o la omisión que provocó la queja.

Con informe o sin él, el Magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, para que resuelva dentro del plazo de 5 días. Si se resuelve que hubo incumplimiento a la suspensión decretada, se dejarán sin efectos las actuaciones realizadas en violación a la suspensión referida.

La resolución de la queja, se notificará incluso al superior jerárquico del funcionario responsable, para que se proceda contra él, imponiéndosele por conducto de la Sala, una multa equivalente a un mínimo de 15 días sin que exceda del equivalente a 45 días del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Juicio Contencioso Administrativo se origina a partir de la controversia que se suscita entre la Administración Pública y los gobernados respecto de la legalidad de los actos de ésta que vulneren, restrinjan, limiten o violen la esfera jurídica del administrado.

SEGUNDA.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es en nuestro sistema jurídico, el encargado de sustanciar y resolver el Juicio Contencioso Administrativo Federal, en virtud de ser un órgano formalmente administrativo que realiza funciones jurisdiccionales y al que la Ley le ha otorgado plena autonomía para dictar sus fallos.

TERCERA.- La constitucionalidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra sustentada en los artículos 73, Fracción XXIX-H; 104, Fracción I-B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTA.- La función jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa actualmente no sólo se limita a fungir como un órgano de control de la legalidad de los actos de la Administración Pública, sino que hoy día puede incluso dictar sentencias de condena que ordenen a la autoridad a restituir los derechos subjetivos que al gobernado le fueron transgredidos.

QUINTA.- Con la aprobación de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, se creó el Tribunal Fiscal de la Federación que tenía como objeto el dirimir las controversias de carácter eminentemente fiscal; sin embargo, a partir de diversas reformas a su Ley Orgánica y al propio Código Fiscal de Federación, su competencia se ha ido ampliando al grado de conocer infinidad de actos de autoridad en materia administrativa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

SEXTA.- La competencia del Tribunal es de tres formas, a saber: la material en términos del artículo 11; la territorial con fundamento en el diverso 31, y por grado, de conformidad con lo preceptuado en el numeral 16, fracción V, 20, Fracción I, incisos a), b) y c), todos ellos de su Ley Orgánica.

SÉPTIMA.- El Juicio Contencioso Administrativo Federal es un verdadero proceso jurisdiccional, ya que cuenta con las fases procesales de aquél (*postulatoria, probatoria, preconclusiva o de alegatos y sentencia*), en virtud de que inicia con la demanda, ofrecimiento de pruebas, dictado de alegatos, cierre de instrucción y concluye con la sentencia definitiva.

OCTAVA.- Dentro del Juicio Contencioso Administrativo se encuentra regulada la figura de la suspensión de la ejecución o inejecución del acto reclamado, que se puede interponer en el mismo escrito de demanda o hasta antes de que se dicte sentencia.

NOVENA.- La suspensión es una figura jurídico-procesal que consiste en detener, paralizar, cesar o mantener las cosas en el estado en que se encuentran, en tanto se resuelve el fondo del asunto con el objeto de mantener viva la materia de la litis y evitar que los actos se lleguen a consumir de forma irreparable.

DÉCIMA.- La figura de la suspensión de la ejecución o inejecución del o de los actos reclamados regulada en el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, ha presentado en la práctica del derecho un sinnúmero de complicaciones por virtud de una mala redacción y la existencia de lagunas jurídicas que han contribuido a que a falta de antecedentes del Tribunal para proveer sobre su otorgamiento, se exijan requisitos para su decreto que el Código Fiscal de Federación no contempla, lo cual provoca incertidumbre e inseguridad jurídica al demandante.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

DÉCIMAPRIMERA.- Por virtud de lo anterior, propongo realizar ajustes al artículo 208 Bis, del Código Tributario Federal y, adicionar las medidas y procedimientos necesarios que contribuyan a solventar los actuales problemas prácticos y, de tal forma, contribuir a la correcta impartición de justicia sin que se violenten los derechos subjetivos del gobernado.

En esta tesitura, incluiré en una sola fracción el momento procesal en el que se pueda solicitar la suspensión de la ejecución o inejecución del acto u actos reclamados, misma que podrá interponerse en cualquier momento hasta antes del cierre de instrucción, debiendo el Magistrado Instructor en el mismo auto que la acuerde, decretar o negar su otorgamiento de forma provisional en tanto se resuelve la definitiva.

DÉCIMASEGUNDA.- En cuanto a la redacción de la actual fracción VI, del artículo 208 Bis, del Código Tributario Federal, propongo hacerles algunas modificaciones que den las bases suficientes para decretar la suspensión provisional del o de los actos que se refieran al cobro de contribuciones, siempre que se cumplan con ciertos requisitos de procedibilidad.

Para tales efectos, la redacción de dicha fracción debe ser del tenor siguiente:

VI. Tratándose de contribuciones la suspensión del acto u actos reclamados, procederá aún y cuando no se haya cubierto el crédito fiscal o éste hubiere quedado garantizado, siempre que concurren las siguientes circunstancias:

- a) Se trate de actos que de no decretarse la suspensión hagan imposible la continuación del juicio.**
- b) Se garantice ante la autoridad fiscal correspondiente el crédito fiscal en el plazo que al efecto se establezca.**

Recibida la solicitud de suspensión de la ejecución o inexecución del acto u actos reclamados, el Magistrado Instructor decretará su otorgamiento y ordenará se suspendan los efectos del acto provisionalmente en tanto se decide sobre la definitiva.

DECIMACUARTA.- Si el Magistrado Instructor se le pidiere fijar el monto de la garantía que debe exhibirse para obtener la suspensión del acto, deberá dar vista a la autoridad fiscal, administrativa o a los terceros si los hubiere, para que fijen el monto que deba comprender la garantía para que una vez hecho esto, se notifique al demandante el monto que deba ofrecer y el plazo de que dispone para ello.

Esto en virtud, de que la propuesta de redacción de la fracción VII, en su primera párrafo, considero debe de versar de la siguiente manera:

VII. Cuando el demandante en su solicitud de suspensión señale le sea fijada la garantía que deba exhibir para su otorgamiento, el Magistrado Instructor en el mismo auto en que haya concedido la suspensión provisional dará vista a la autoridad demandada para que en el plazo de tres días contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación de dicho acuerdo, proponga el monto de la garantía que deba exhibir el demandante.

Con el oficio de contestación de la autoridad demandada, el Magistrado Instructor fijará la garantía para que sea concedida la suspensión definitiva.

DECIMAQUINTA.- Fecido dicho término, con garantía o sin ella, el Magistrado Instructor dentro del plazo de cinco días dará vista a la Sala, para que le sea turnado el expediente correspondiente y pronuncie interlocutoria

respecto de la suspensión solicitada, ya sea concediéndola o negándola definitivamente.

Lo anterior, atento a la propuesta que he precisado y considero debe estar redactada de la manera siguiente:

El demandante deberá acreditar ante la Sala del conocimiento que ha garantizado el interés fiscal, dentro del plazo de tres días contados a partir de la fecha en la que haya surtido efectos la notificación del acuerdo mediante el cual el Magistrado Instructor haya fijado la garantía a exhibir.

Transcurrido dicho término con o sin garantía se pronunciará sentencia interlocutoria que decrete o niegue definitivamente la suspensión solicitada.

V

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

BIBLIOGRAFIA

- 1.- **ACOSTA ROMERO, Miguel.** Teoría General de Derecho Administrativo. Primer curso. Décima segunda edición. Editorial Porrúa. México, 1995. Págs. 1048.
- 2.- **ARELLANO GARCIA, Carlos.** El Juicio de Amparo. Tercera edición. Editorial Porrúa. México, 1997. Págs. 1052.
- 3.- **BACRE, Aldo.** Teoría General del Proceso. Tomo I. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina, 1986. Págs. 675.
- 4.- **BECERRA BAUTISTA, José.** El Proceso Civil en México. Décimo sexta edición. Editorial Porrúa. México, 1999. Págs. 827.
- 5.- **BRISEÑO SIERRA, Humberto.** Derecho Procesal Fiscal. "El Régimen Federal Mexicano". Antigua Librería Robredo. México, 1964. Págs. 701.
- 6.- **BURGOA ORIHUELA, Ignacio.** El Juicio de Amparo. Décima tercera edición. Editorial Porrúa. México, 1978. Págs. 1015.
- 7.- **DE LA CUEVA, Arturo.** Justicia, Derecho y Tributación. Editorial Porrúa. México, 1989. Págs. 283.
- 8.- **DE PINA, Rafael y CASTILLO LARRAÑAGA, José.** Instituciones de Derecho Procesal Civil. Décima séptima edición. Editorial Porrúa. México, 1985. Págs. 556.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- 9.- **DORANTES TAMAYO, Luis.** Elementos de Teoría General del Proceso. Cuarta edición. Editorial Porrúa. México, 1993. Págs. 379.
- 10.- **FRAGA, Gabino.** Derecho Administrativo. Décima novena edición. Editorial Porrúa. México, 1979. Págs. 486.
- 11.- **GONGORA PIMENTEL, Genaro.** La Suspensión en Materia Administrativa. Segunda edición. Editorial Porrúa. México, 1993. Págs. 197.
- 12.- **GONGORA PIMENTEL, Genaro y SAUCEDO ZAVALA, María Guadalupe.** La Suspensión del Acto Reclamado. Compilación Alfabética de Tesis Jurisprudenciales y Precedentes. Segunda edición. Editorial Porrúa. México, 1991. Págs. 939.
- 13.- **GIULIANI FONROUGE, Carlos M.** Derecho Financiero. Volumen II. Cuarta edición. Ediciones Depalma. Buenos Aires, Argentina, 1987. Págs. 1266.
- 14.- **GOMEZ LARA, Cipriano.** Teoría General del Proceso. Novena edición. Editorial Oxford. México, 1996. Págs.337
- 15.- **KAYE, Dionisio J.** Derecho Procesal Fiscal. Tercera edición. Editorial Themis. México, 1991. Págs. 366.
- 16.- **LUCERO ESPINOZA, Manuel.** Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Tercera edición. Editorial Porrúa. México, 1995. Págs. 258.
- 17.- **MARGAIN MANAUTOU, Emilio.** De lo Contencioso Administrativo. De Anulación o de Ilegitimidad. Sexta edición. Editorial Porrúa. México, 1997. Págs. 426.

- 18.- **MARIA DIEZ, Manuel.** El Acto Administrativo. Segunda Edición. Editora Argentina. Buenos Aires., 1961. Págs. 560.
- 19.- **MARTINEZ LARA, Ramón.** El Sistema Contencioso Administrativo en México. Primera edición. Editorial Trillas. México, 1990. Págs. 468.
- 20.- **MARTINEZ MORALES, Rafael I.** Derecho Administrativo. Primer y Segundo Curso. Cuarta edición. Editorial Oxford. Colección de Textos Universitarios. México, 2000. Págs. 339.
- 21.- **NAVA NEGRETE, Alfonso.** Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1959. Págs. 520.
- 22.- **OVALLE FAVELA, José.** Teoría General del Proceso. Segunda edición. Editorial Harla. México, 1994. Págs. 348.
- 23.- **PEREZ AGUACLAMARIGIRAND, Luis.** La Prueba en el Derecho Tributario Español. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, España, 1975. Págs. 280.
- 24.- **POLO BERNAL, Efraín.** Los Incidentes en el Juicio de Amparo. Tercera reimpresión. Editorial Limusa. México, 1997. Págs. 200.
- 25.- **QUINTANA VALTIERRA, Jesús y ROJAS YAÑEZ, Jorge.** Derecho Tributario Mexicano. Segunda edición. Editorial Trillas. México, 1994. Págs. 440.
- 26.- **RUEDA DEL VALLE, Iván.** La Negativa Ficta en Materia Fiscal Federal. Segunda edición. Editorial Themis. México, 2000. Págs. 94.



27.- **SANCHEZ HERNANDEZ, Mayolo.** Derecho Tributario. Segunda edición. Cárdenas editor y distribuidor. México, 1988. Págs. 892.

28.- **SANCHEZ PICHARDO, Alberto C.** Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. "Recursos Administrativos, Juicios de Nulidad y Amparo en Materia Fiscal Administrativa". Doctrina, Jurisprudencia y Formularios. Segunda edición. Editorial Porrúa. México, 1999. Págs. 730.

29.- **SAYAGUES LASO, Enrique.** Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Montevideo, Uruguay, 1963. Págs. 687.

30.- **SAYAGUES LASO, Enrique.** Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Segunda edición. Montevideo, Uruguay, 1998. Págs. 665.

31.- **SERRA ROJAS, Andrés.** Derecho Administrativo. Décimo novena edición. Editorial Porrúa. México, 1998. Págs. 905.

32.- **SPENCER, Herbert.** La Justicia. Traducida por Pedro Forcadell. Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires, Argentina. Págs. 214.

ECONOGRAFÍA

- 1.- Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo.
- 2.- Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- 3.- Diccionario de la Lengua Española.
- 4.- Revistas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.



LEGISLACION

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Código Civil Federal.
- 3.- Código Civil Federal de Procedimientos Civiles.
- 4.- Código Fiscal de la Federación.
- 5.- Ley Federal de Instituciones de Fianzas.
- 6.- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- 7.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 8.- Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales.
- 9.- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- 10.- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- 11.- Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- 12.- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- 13.- Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
- 14.- Reglamento del Código Fiscal de la Federación.
- 15.- Reglamento del Recurso de Inconformidad del Instituto Mexicano del Seguro Social.