

00721
299



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS

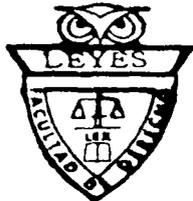
"LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LAS MULTAS
ADMINISTRATIVAS, SOLICITADA EN EL JUICIO TRAMITADO
ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y
ADMINISTRATIVA"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARÍA DEL PILAR FUENTES REYES



ASESOR DE TESIS: LIC. MIGUEL ANGEL VAZQUEZ ROBLES

MEXICO, D. F.

a

2003



Universidad Nacional
Autónoma de México



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



UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PUBLICAS

Cd. Universitaria, D.F., 2 de junio de 2003.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante FUENTES REYES MARIA DEL PILAR, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LAS MULTAS ADMINISTRATIVAS SOLICITADA EN EL JUICIO TRAMITADO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA".

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que la sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Director.



FACULTAD DE DERECHO

LIC. MIGUEL ANGEL VAZQUEZ ROBLES.

DERECHO FISCAL

I

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

***"Una ciudad para gozar de los bienes de la vida
requiere paz, y para lograrlo debe recurrir a la
guerra, pero a la guerra justa... la humanidad
forma una sola comunidad, familia y la ciudad."
(San Agustín)***

A Dios, por permitirme lograr una meta más.

A mis padres por la vida.

A mi familia por el apoyo y comprensión.

A la Facultad de Derecho, UNAM.

INTRODUCCIÓN

Conforme el Estado ha ido evolucionando, sus funciones han cambiado, acoplándose a las necesidades de la población que busca un mejor nivel de vida y en consecuencia, exigen por parte del Gobierno el cumplimiento de los derechos a que son acreedores y el otorgamiento de servicios que faciliten la convivencia humana, naciendo con ello el sistema jurídico.

Existen momentos en que los particulares no respetamos ni cumplimos con nuestra tarea dentro del Estado, lo que permite al Gobierno que nos castigue y más, si esa conducta perturba la armonía en la que estamos inmersos. Así, en el primer capítulo de este trabajo leeremos a qué nos referimos y cuál es el origen de las infracciones y las multas.

En la función del Estado consistente en brindar los servicios necesarios a los gobernados, está la impartición de justicia, dentro de la cual encontramos la solución a los problemas surgidos con motivo de las relaciones autoridad-gobernado, dando origen a la

creación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como órgano encargado de conocer los conflictos en tratándose de las materias fiscal y administrativa a través del juicio contencioso administrativo regulado en el Código Fiscal de la Federación y que conoceremos en el segundo capítulo de este escrito.

La mayoría de los que estamos familiarizados con los procesos encaminados a la impartición de justicia, aceptamos que la lentitud de ellos es un mal para nuestro sistema normativo, lo cual hace necesario el establecimiento de otras figuras y herramientas que permitan que los intereses públicos y los privados guarden un equilibrio entre sí para que puedan protegerse lo más pronto posible, permitiendo integrar a la suspensión del acto impugnado como medida preventiva cuya finalidad la salvaguarda de los intereses de las partes procesales, primordialmente del gobernado cuando se afectan éstos por actos emitidos en forma totalmente ilegal, de las autoridades. Por lo anterior, hemos establecido un tercer y cuarto capítulo que nos permitirán el conocimiento de lo que es la suspensión y la manera de hacer uso de ella.

Posteriormente, encontramos un quinto capítulo destinado al análisis de la suspensión pero, teniendo como objeto de litigio a la multa administrativa.

Finalmente, he señalado un apartado de propuestas en donde menciono algunos puntos no considerados y que son importantes para tener regulado de una manera más eficaz el incidente de suspensión y qué elementos deben tomarse en cuenta para su otorgamiento cuando estamos frente a una sanción administrativa y económica, toda vez que *"somos cultores de la misma disciplina. Luchamos en la misma trinchera. Nos impulsa la misma pasión; nuestra fe en el Derecho, como único instrumento de armónica convivencia universal"*¹.

¹ Tribunal Fiscal de la Federación. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, MEMORIAS DEL CONGRESO CONMEMORATIVO DEL QUINCUAGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA PROMULGACIÓN DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL (TOMO I). Ed. Futura Ediciones. México, 1987, Pág. 9.

INDICE

LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LAS MULTAS ADMINISTRATIVAS, SOLICITADA EN EL JUICIO TRAMITADO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

	PÁG.
INTRODUCCIÓN	III
 I.- INFRACCIONES Y MULTAS	
A. <i>Infracciones</i>	1
1.- <i>Concepto</i>	1
2.- <i>Clasificación</i>	2
3.- <i>Sanciones</i>	6
a) <i>Concepto</i>	
b) <i>Características</i>	
c) <i>Finalidad de la sanción</i>	
d) <i>Clasificación</i>	
B. <i>Poder sancionador de la Administración Pública</i>	11

<i>C. Procedimiento para la imposición de las sanciones económicas.</i>	13
<i>D. Multas administrativas</i>	15
1.- <i>Definición.</i>	15
2.- <i>Naturaleza.</i>	16
3.- <i>Finalidad.</i>	17

II.- JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL T. F.

J. F. A.

<i>A. Justicia Administrativa y Tributaria.</i>	19
<i>B. Procedencia (improcedencia y sobreseimiento)</i>	30
<i>C. Partes.</i>	38
<i>D. Demanda</i>	41
<i>E. Contestación</i>	47
<i>F. Ampliación a la demanda.</i>	50
<i>G. Contestación a la ampliación de la demanda</i>	52
<i>H. Pruebas.</i>	53
<i>I. Incidentes.</i>	59
<i>J. Alegatos</i>	67
<i>K. Sentencia</i>	67
<i>L. Recursos</i>	72

III.- SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO

<i>A. Antecedentes</i>	79
<i>B. Concepto y definición de Suspensión.</i>	81
<i>C. Naturaleza jurídica</i>	83
<i>D. Objeto, alcance e importancia</i>	86

IV.- LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 208 BIS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

<i>A. Naturaleza y duración</i>	91
<i>B. Requisitos de procedibilidad</i>	96
1.- <i>Solicitud</i>	96
2.- <i>Interés General (Social).</i>	97
3.- <i>Orden Público</i>	99
4.- <i>Daño</i>	102
5.- <i>Perjuicio</i>	102
<i>C. Supuestos para decretar o negar la suspensión</i>	103
1.- <i>Caso de contribuciones.</i>	103
a) <i>Depósito</i>	
b) <i>Excepciones al depósito</i>	

2.- Otros.	106
D. Suspensión provisional y suspensión definitiva.	107
V. SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LAS MULTAS ADMINISTRATIVAS SOLICITADA EN EL JUICIO TRAMITADO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA	
A. Las multas administrativas como competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	110
B. Ubicación de las multas administrativas en el Derecho Fiscal.	112
C. Otorgamiento de la suspensión de la ejecución de las multas administrativas dentro del juicio contencioso administrativo. ...	114
D. Medios de impugnación en contra del incumplimiento de la sentencia que otorga la suspensión definitiva.	127
PROPUESTAS.	129
CONCLUSIONES	133
BIBLIOGRAFÍA	140

I.- INFRACCIONES Y MULTAS

A. Infracciones.

1.- Concepto

La palabra infracción viene del latín *infractio*, que significa quebrantamiento de ley o pacto.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua, nos señala que infracción es *transgresión, quebrantamiento de una ley, pacto o tratado, de una norma moral, lógica o doctrinal.*

Por su parte, José Othón Ramírez Gutiérrez, nos indica que la infracción es la "*contravención a normas de carácter administrativo, derivada de una acción u omisión*"¹

De las definiciones y concepción anterior, tenemos que dentro del campo jurídico a la infracción la relacionamos con el Derecho Administrativo, toda vez que para expresar que se ha transgredido una norma jurídica en las demás ramas del Derecho, se ha optado por utilizar ilícito, entendiendo a éste como lo que no es justo ni permitido, es decir, "*consiste en la omisión de los actos ordenados*

¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO 10ª edición. ED. Porrúa. México. 1997. pp. 1710 y 1711 págs.

y en la ejecución de los actos prohibidos por el ordenamiento jurídico".²

Serra Rojas nos dice en su libro de Derecho Administrativo, que la infracción en un sentido general es *"la violación de la ley administrativa que se origina por un hecho o abstención declarados ilegales por una ley, que ameritan una sanción administrativa... que aplica la misma autoridad administrativa,"³* o bien, nos referimos a *"todo acto o hecho de una persona que viole el orden establecido por la Administración Pública para la consecución de sus fines, tales como mantener el orden público... y prestar un servicio eficiente en la administración de servicios,"⁴* dado que los últimos son los fines primordiales del Derecho Administrativo.

2.- Clasificación.

El motivo principal que ha hecho que se haga una distinción entre las posibles infracciones que pueden existir, radica en la discrepancia existente al diferenciar una infracción administrativa de un delito o bien, de cualquier otro tipo de transgresión a los ordenamientos que conforman nuestro sistema jurídico.

² ACOSTA Romero Miguel. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, PRIMER CURSO, 14ª ed. Ed. Porrúa. México, 1999. 1101 pág.

³ SERRA ROJAS, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO (SEGUNDO CURSO), 19ª ed. Ed. Porrúa. México, 1999. 626 Pág.

⁴ ACOSTA Romero Miguel. Op. Cit. Supra. Nota 2. pág. 1115.

En el caso que nos ocupa el calificativo que se da a cierta clase de infracciones está condicionado, dependiendo del ámbito jurídico en el que nos localicemos, ya sea que se trate de una norma penal, civil, mercantil, fiscal, laboral, administrativa, etc., es decir conforme a la materia dentro de la cual observamos las conductas contraventoras de los supuestos legales.

Existe una distinción básica entre las infracciones cometidas en contra de la administración pública, mediante las cuales se violan las normas que regulan su organización y orden internos, en donde la Administración tutela a los elementos de su funcionamiento en pro de los particulares y por otra parte las infracciones cometidas en contravención de las normas que rigen el orden social en general.

Por otro lado, la distinción entre las infracciones penales y administrativas está dada por diferentes elementos tales como:

Las primeras son castigadas conforme un acto jurisdiccional, son más severas, tienen carácter infamante, constan en antecedentes judiciales y policiales. Por su parte las infracciones administrativas se aplican mediante actos administrativos, son menos severas.

La autoridad competente para averiguar el delito o determinar si existe o no es el Ministerio Público, en cambio, con las infracciones que interviene para su aplicación es la autoridad administrativa. Aquí hay una distinción sobresaliente ya que en los delitos se tienen que reunir una serie de elementos para determinar si existe o existió una conducta delictuosa, llevándose a cabo por

una serie de pasos que en caso de reunirse van a dar paso a que el juez determine el castigo; caso contrario sucede con las infracciones administrativas, ya que las mismas vienen a estar dadas por la ley y se actualizan o no, sin necesidad de estar esperando horas o días para que la autoridad administrativa determine si actualiza o no dicha transgresión a los ordenamientos administrativos. Conjuntamente con esto, está la falta administrativa, *"constituida no por un ataque a bienes materiales en todo tiempo protegidos, sino por la insubordinación, por la desobediencia, por la negligencia en el cumplimiento de las disposiciones administrativas de seguridad, ligadas en su mayor parte a tiempo y circunstancias"*⁵

El delito está configurado por un grupo de requisitos que conforman el tipo penal (antijuridicidad, punibilidad, entre otros) y al cometerse causa daño a un individuo, no como sucede con las infracciones administrativas que al efectuarlas se afecta a la actividad de la Administración del Estado.

En el supuesto de los delitos, se castiga a personas físicas, en tratándose de infracciones administrativas podrá responsabilizarse tanto a aquéllas como a las personas morales.

Las penas impuestas a los delitos en su mayoría son corporales al privarse de libertad al sujeto activo, mientras que en cuanto a las infracciones administrativas nos encontramos con la excepción, pues los castigos a ellas como el arresto no deben exceder de 36 horas, existiendo también el decomiso, clausura,

⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Ibidem. Op. Cit. Supra Nota 4. pág. 1116

cancelación de autorizaciones o permisos pero, predominando las sanciones de carácter patrimonial que constituyen la privación de un derecho.

No pasa desapercibida la clasificación de las infracciones hecha por Emilio Margain Manautou, quien en su libro *Introducción al estudio del Derecho Tributario mexicano*, considera las siguientes:

a) Infracciones de omisión o de contravención e infracciones de comisión o intencionales. La contravención es la violación no delictiva de la norma, se quebranta por parte del individuo la ley, sin ánimo de causar perjuicio al Estado; aquí lo que existe es negligencia o descuido en el cumplimiento oportuno de obligaciones. En cambio, las infracciones de comisión se originan por la violación delictuosa de leyes, cometidas con pleno conocimiento e intención del sujeto infractor.

b) Infracciones instantáneas e infracciones continuas. Las primeras se consuman y agotan en el momento en que se cometen. Las infracciones continuas, también llamadas de hábito, no se agotan en el momento en que se cometen, persisten hasta que el infractor cesa de cometer los actos violatorios realizándose día tras día.

c) Infracciones simples e infracciones complejas. En las primeras con un solo acto u omisión se viola una sola disposición, por su parte en las complejas, se transgreden diversas normas con un solo acto u omisión.

d) *Infracciones leves e infracciones graves.* Las leves, se refieren a las que no traen consigo conductas que contravengan disposiciones de orden público, interés social o que atenten contra los derechos fundamentales del ser humano como la vida, lo cual no acontece con las infracciones graves, que se caracterizan por la realización de conductas que tienen inmersas tales violaciones, como la evasión de créditos fiscales.

3.- *Sanciones.*

a) *Concepto*

Como ya se estableció en líneas precedentes, a toda infracción le corresponde un castigo. Sin embargo, desentrañemos el concepto de sanción.

Nuestro diccionario de la Real Academia de la Lengua nos indica que debemos entender por sanción a la *"pena que la ley establece para el que la infringe; mal que dimana de una culpa o yerro y que es como su castigo o pena; premio o castigo que recibimos por nuestros actos."*⁶

Toda norma jurídica se caracteriza primordialmente por su carácter coercible, esa forma de controlar la conducta de un individuo por medio de una amenaza consistente en que se le infligirá un mal en caso de que omita o realice determinada

⁶ RALUY POUDEVIDA, ANTONIO. DICCIONARIO PORRÚA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. 39a. ed., Ed. Porrúa. México, 1997. Pág. 684.

conducta, toda vez que la reacción a la irritabilidad de cierta conducta, es otra dañina para el sujeto que efectuó la primera.

En este punto no podemos olvidarnos del Derecho Penal que contempla los principios a considerar dentro del ordenamiento jurídico; así respecto al concepto de castigo y sanción Protágoras de Abdera decía: *"nadie castiga al delincuente en atención y por razón de lo que ha hecho - pues lo ocurrido no puede deshacerse - sino en razón del futuro, para que ni el propio autor vuelva a cometer desafueros, ni otro que sea testigo de su castigo... Y quien así piensa castiga para intimidación"*⁷

Para los fines de este apartado, nos adherimos al concepto que Acosta Romero ha establecido de sanción, el cual consideramos de aplicación general en todo sistema jurídico; luego entonces, estamos en presencia de *"la consecuencia jurídica desfavorable para el sujeto (ya sea persona física o moral), que se aplica en caso de infracción."*⁸

b) Características

Las notas que caracterizan a las sanciones son las siguientes:

- 1) Toda sanción debe de estar contenida en la norma jurídica.
- 2) En todo precepto de derecho, la sanción se localiza en la consecuencia de la frase o argumento hipotético.

⁷ Cit. por SCHMILL Ordóñez Ulises. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO (TOMO IV) Ed. Porrúa. México, 1997. 2871 pág.

⁸ ACOSTA Romero, Miguel. Op. Cit. Supra. Nota. 5, 1128 pág.

3) La sanción como supuesto jurídico es un acto que impone en la mayoría de las ocasiones, un mal o daño al sujeto infractor.

4) La imposición de la sanción así como su ejecución se lleva a cabo por órganos del Estado facultados para ello.

5) Toda sanción cuenta con una finalidad.

c) Finalidad de la sanción.

La sanción como presupuesto de todo orden jurídico, está encaminada a garantizar el acatamiento de aquél por parte de los individuos a quienes se dirige y aplica. Pero dicha función está relacionada con los fines y funciones del Estado como tal, es así como ese ente político al castigar busca el reprimir, intimidar, obtener venganza, desalentar la imitación, atemorizar, indemnizar, readaptar, reeducar o penar al infractor, así como prevenir la conducta antijurídica en otras personas (aquí no se habla de la antijuridicidad como elemento del tipo penal, sino de lo que es contrario a la norma, pudiendo afirmar que se trata de la infracción), pero siempre con la finalidad de salvaguardar el orden jurídico y los bienes que el propio Estado tutela, tales como el orden público, el interés social y la paz pública.

No obstante lo argumentado, toda sanción tiene como fines los siguientes y que son dos:

1) Retributivo: se refiere al carácter compensatorio de la alteración ocasionada con la actualización de la infracción.

2) Intimidatorio o preventivo: con el que se pretende retraer, tanto al infractor, como al resto de los gobernados de cometer la conducta contraventora de las leyes.

d) Clasificación.

Los tratadistas y teóricos, tanto del Derecho Administrativo, Derecho Penal, así como del Derecho en General, han aportado una serie de criterios para clasificar a las sanciones, que a mi parecer radica en obtener una separación entre un tipo y otro de castigos, a fin de establecer su regulación.

Nosotros en lo personal haremos un análisis de esos criterios construyendo nuestra clasificación.

1) Criterio que responde a la rama del Derecho de la cual se desprende la infracción, es decir se les califica dependiendo de la materia a la que se refieren. Conforme a este las sanciones pueden ser: **administrativas** (buscan la **garantización de los bienes públicos tales como el interés general y el orden público, principalmente**), penales (implican que el infractor sufra una pérdida o disminución de sus bienes jurídicos, son de carácter represivo, persiguiendo fines aflictivos e intimidatorios), civiles (caracterizadas porque buscan la restitución de las cosas al estado que tenían antes de la violación), tributarias (su propósito es la obtención de ingresos por parte del Estado a fin de cumplir con sus atribuciones encomendadas, en esencia el otorgamiento de servicios públicos a los gobernados), etc.

2) Criterio que atiende al tipo de castigo que se impone, siendo éste corporal, patrimonial o privativo de derechos.

3) Criterio que responde a la autoridad que las impone, perteneciendo a tal, las administrativas y judiciales.

4) Según la importancia que tengan dentro de una figura jurídica pueden ser: principales (se imponen como castigo por la violación de la norma infringida); accesorias (recaen sobre los objetos y medios materiales con los que la infracción se ha efectuado) y, subsidiarias (se imponen cuando la sanción principal no puede ser cumplida, también pueden ser llamadas sustitutas).

5) De acuerdo con su naturaleza jurídica, las sanciones son: represivas -infringen una pérdida de bienes jurídicos al trasgresor -; reparadoras - se limitan a indemnizar al sujeto pasivo de la infracción - y, mixtas - además de ser represivas tienden a resarcir el daño ocasionado.

6) Otro criterio que Sergio Francisco de la Garza señala en su libro *Derecho Financiero Mexicano*, es atendiendo a la naturaleza de los bienes de que privan, que podíamos asimilarla al segundo tipo de clasificación enumerado, pero que mencionamos por las sutiles diferencias que hay entre una y otra. Así bajo este rubro las sanciones pueden ser: privativas de la libertad, económicas, y privativas de derechos, separación de cargos públicos o de autorizaciones administrativas.

Las **sanciones económicas** son las que resaltaremos por ser el interés de nuestro trabajo, por lo tanto, son las consistentes en

la pérdida de parte del patrimonio, sea dinero u otros bienes. Estas a su vez se dividen en: principales (multas) y accesorias (decomiso, cierre de establecimientos, recargos)

B. Poder Sancionador de la Administración Pública.

El Derecho Administrativo ha ido evolucionando constantemente, el cual es considerado como la rama del Derecho Público que se encarga del estudio del conjunto de normas jurídicas encaminadas a regular la función administrativa del Estado, los entes que lo conforman y sus relaciones entre sí. Es decir, su eje es el Poder Ejecutivo, que de acuerdo con la Teoría de la División de Poderes es el encargado de Ejecutar las leyes y de Administrar, pero ¿administrar qué? Sí, a ese Poder al que se le ha encomendado la función de ejecutoriedad para conservar el orden social que es lo que nos interesa como pueblo, encargado primordialmente de regular los servicios públicos con el fin de que se satisfagan cada una de las necesidades de todo gobernado, tal y como lo afirma Andrés Serra Rojas *"la legislación administrativa está inspirada en el interés público, en la utilidad pública y en el mantenimiento del orden público"*.⁹

Sin embargo, esa Administración no puede realizar sus atribuciones sin que se observe una fuerte disciplina externa e interna, para lo cual es necesario contar con un poder que la mantenga equilibrada, evitando un desorden en su labor; ese órgano y cada una de sus funciones dimana de una ley u

⁹ Ibidem. Op. Cit. Supra. Nota 3. 613 pág.

ordenamiento legal. Por lo tanto, al estar inmerso en un Estado de Derecho es preciso que la norma jurídica se haga valer, se aplique de la forma para lo cual ha sido creada.

No obstante lo anterior, esa norma jurídica tiene una característica fundamental que la distingue de cualquier otra (moral, social, religiosa), su coactividad. Por consiguiente el Gobierno a través de uno de sus órganos - el Ejecutivo - no puede aplicar esa norma administrativa y consiguientemente conservar el orden social, sin que se de el debido acatamiento de la misma por parte de los administrados y es entonces, cuando ese Poder surge para obligar en forma de castigo (coacción) para su completa observancia, siendo objeto de este *"asegurar el orden público y garantizar la integridad física de las personas y de las cosas, la moral y la economía públicas, por medio de limitaciones a la libertad individual"*¹⁰

Dicha obligación está dada por la coactividad, cuyo contenido es la sanción, pues la esencia de la primera *"consiste en la posibilidad de aplicar una sanción, posibilidad que representa una fuerza espiritual, una presión psíquica, una amenaza que debe motivar el cumplimiento del Derecho y que, cuando es ineficaz, se lleva a la práctica, aplicándose las sanciones que restauran el orden perturbado."*¹¹

¹⁰ LOMELÍ Cerezo, Margarita DERECHO FISCAL REPRESIVO, 3ª ed. Ed. Porrúa, México, 1998. pág. 28

¹¹ BOSCH. INTRODUCCIÓN A LA CIENCIA DEL DERECHO. Casa Editorial Barcelona. 1943. 578 pág. Op. Cit. por LOMELÍ Cerezo, Margarita EL PODER SANCIONADOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MATERIA FISCAL, 1ª ed. Ed. Compañía Editorial Continental. México, 1961. pág. 57

Para lograr tal objetivo enunciado la Administración Pública se auxilia de la autoridad administrativa, para consagrar esa facultad de castigar violaciones a la ley administrativa, función que viene de la propia ley. Así nuestra Constitución Política establece en el artículo 21 que *"Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía..."* que completado con el artículo 89, fracción I, el cual autoriza al Presidente de la República a ejecutar las leyes, así como el 73, fracción XXI: *"El Congreso tiene facultad para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse"*, rigen el poder sancionador por parte del Estado.

La potestad sancionadora administrativa es la facultad que tiene el Estado por medio de sus órganos para imponer un castigo -sanción- a todo aquél que violente las normas de carácter administrativo.

C. Procedimiento para la imposición de las sanciones económicas.

De todos los castigos y sanciones que el Estado utiliza para guardar el orden social y mantener el orden jurídico en la Nación, la más utilizada es la sanción administrativa, llamada también económica o pecuniaria.

En nuestro sistema normativo, sin embargo no existe unidad en cuanto nos referimos a la codificación de las infracciones y sus

respectivas sanciones, sobre todo en lo concerniente a las **MULTAS ADMINISTRATIVAS**, objeto de nuestro trabajo. Lo anterior ha traído como consecuencia que no se pueda estipular un procedimiento para la imposición de las sanciones administrativas de forma general, debido a que por la diversidad de ordenamientos administrativos existentes y que de entre ellos solamente un número reducido contienen o no el camino a seguir para aplicar la sanción a la infracción de la norma, esta actividad no puede llevarse a cabo.

Sin embargo, haciendo un estudio entre lo que establece Sergio Francisco de la Garza y Rafael I. Martínez Morales, podemos establecer que el procedimiento sancionador se divide en dos grandes fases:

1ª Consiste en que la autoridad administrativa debe identificar el presupuesto o hipótesis que prevé la conducta infractora. Posteriormente la autoridad debe identificar el hecho real, que consiste en una conducta concreta de acción y omisión, producida en un momento y lugar determinado y la cual debe encuadrar exactamente en la disposición legal previamente identificada.

2ª En esta fase, la autoridad administrativa va a ejercer su potestad sancionadora, imponiendo el castigo que establezca la ley para el hecho en concreto, lo cual efectuará a través de una resolución administrativa que deberá comunicar al infractor para que la combata o cumpla dependiendo de lo que convenga a sus intereses.

Esa resolución en la que conste la sanción, deberá observar todas las formalidades que se requieren para el acto administrativo, es decir, reunir los requisitos constitucionales establecidos en el artículo 16 de nuestra Carta Magna que son: emitido por autoridad competente, por escrito, estar fundado y motivado en cuanto a la causa legal del procedimiento.

También la autoridad administrativa tendrá que considerar al emitir su resolución, los daños que se hubieren producido o puedan producirse, el carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción, la gravedad de la misma y la reincidencia del infractor (Artículo 73 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo).

La propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo incluye un procedimiento para imponer las sanciones administrativas, señalando que para lograr su ejecución, las autoridades harán uso de las medidas legales necesarias, incluyendo el auxilio de la fuerza pública.

D. Multas administrativas.

1.- Definición

Tal y como ha quedado asentado, siendo la infracción administrativa, aquella conducta u omisión que contraviene alguna norma de carácter administrativo y que además al actualizarse tal supuesto es castigada por una autoridad administrativa, podemos afirmar que existen diversos tipos de sanciones para que el Estado

pueda lograr que se salvaguarden sus intereses de manera coactiva. Mas en el caso que nos ocupa, estamos inmersos en un tipo de sanción específico, la sanción económica, en contraposición con la sanción privativa de la libertad y los otros tipos de sanciones que existen en el campo administrativo, tales como: amonestación con apercibimiento, arresto por 36 horas, clausura temporal.

La palabra multa viene del latín *multa*, y consiste en la sanción pecuniaria (cantidad en dinero) que debe ser pagada al Estado por el infractor. Bien lo dice Villegas, citado por Sergio Francisco de la Garza, *"la multa es una sanción económica de carácter personal, que se impone por actos u omisiones violatorios de disposiciones legales o reglamentarias."*¹²

Por otro lado, sí lo Administrativo se refiere a todo lo relacionado con la función del Poder Ejecutivo, podemos establecer que la multa administrativa, es aquél tipo de sanción administrativa que consiste en una cantidad de dinero que debe ser pagada al Estado a través de las dependencias del Poder Ejecutivo, por haber infringido las leyes administrativas.

2.- Naturaleza

La multa ha sido considerada como una sanción o medida cuyo fin es exclusiva o predominantemente reparatorio, de ello deriva la calificación de que la multa no sólo constituye un daño que se

¹² GARZA, Sergio Francisco de la. DERECHO FINANCIERO MEXICANO, 17a. edición. Ed. Porrúa, México, 1992. Pág. 953.

inflige al infractor sino que existe una ventaja para el Estado, comparándosele con el derecho de la indemnización.

La multa tiende a reparar un daño ocasionado por su actualización o a evitar ese daño, funcionando como verdadera sanción.

Sin embargo, algunos autores asimilan a la multa con una pena, lo cierto es que la pena como sanción pertenece al mundo del Derecho Penal; en cambio, la multa es una sanción, que al aplicársele en materia administrativa, su razón de ser es la infracción cometida en contra de ordenamientos legales de carácter administrativo, en consecuencia y haciendo uso de la lógica, podemos afirmar que se trata de una sanción consistente en dinero en algunos casos, por haber infringido una norma administrativa.

3.- Finalidad

Aunque el fin de la multa administrativa haya sido objeto de controversia entre los tratadistas y estudiosos, es preciso señalar que para algunos puede no representar detrimento sensible alguno, sobre todo para los sujetos dotados de recursos económicos y sí una grave aflicción para quien no cuenta con ellos. De ahí que su finalidad cambie constantemente, pues habrá personas a las que se les impute una multa administrativa pero que al poder solventarla no la consideren como un castigo y en consecuencia no experimenten detrimento patrimonial alguno.

"La multa tiene un fin primario de represión de la violación cometida y de amenaza o intimidación para los demás sujetos a la

*misma obligación.*¹³ En efecto el Estado busca esto, de tal forma que pueda garantizar el interés general y el orden público, ya que en un principio dicho ente político no busca beneficiarse con la imposición de multas administrativas, mas bien, su potestad sancionadora se inclina por castigar las transgresiones a las disposiciones jurídicas de carácter administrativo.

A pesar de lo apuntado, hay quienes consideran a la multa administrativa como un medio represivo que se pone en marcha, porque una obligación no se ha cumplido, en vinculación a que ejerciendo la potestad sancionadora, el Estado (Poder Ejecutivo) puede emitir actos que por el simple hecho de emanar de él, se consideran de carácter administrativo.

¹³ Ibidem. Op. Cit. supra Nota 10. pág. 171

II. JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL T. F. J. F. A.

A. Justicia Administrativa y Tributaria

Nuestro país al igual que todo Estado de Derecho, organización política sustentada en un sistema jurídico, precisa de un control, lo cual significa que exista un ajuste, el verificar que un acto se mantenga con una regularidad, cuyo fundamento se localiza en principios generalmente contenidos en ordenamientos legales básicos como lo es nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales proporcionan las herramientas necesarias para que el gobierno del Estado no se sobrepase en sus funciones. Cada Poder del Gobierno (Legislativo, Judicial, Ejecutivo) debe limitar su autoridad a las disposiciones legales, sin embargo esto no siempre acontece y es cuando se buscan formas para mantener el orden por medio de ese control.

La Administración Pública como órgano político, también se desvía del camino jurídico ya sea por inexacta aplicación de la ley, por su indebida interpretación o por arbitrariedad, hecho que motiva al Estado para crear medios de defensa que estén a disposición de los administrados y con lo cual se puede alcanzar la Justicia que todos anhelamos. Es así como se genera una relación jurídica entre el Estado y sus ciudadanos en la que existen derechos y obligaciones.

¿Justicia Administrativa y Tributaria? Bien, en realidad se trata de una sola, pues la materia tributaria forma parte de la Administración; sin embargo, por el contenido de la última ha sido necesario separar el área Tributaria, también llamada fiscal, para efectos de la función específica del Estado como recaudador. Pero esto en la actualidad no ha impedido que en cuanto a impartición de justicia las dos ramas se encuentren vinculadas por el órgano encargado de ello; ya que la función tributaria está integrada por actos que realizan órganos administrativos.

La justicia administrativa se encuentra formada por todas aquellas herramientas protectoras, administrativas y jurisdiccionales creadas *"para lograr la extinción de actos administrativos contrarios a derecho, así como el resarcimiento de los daños o perjuicios que causa el Estado con motivo del ejercicio de sus funciones,"*¹⁴ es decir, se refiere a un órgano de control para la actividad de los entes de carácter administrativo.

Dentro del marco de esa justicia administrativa, los instrumentos que la conforman son distintas clases de procedimientos y procesos, y como no es nuestro objetivo hablar de todo lo que encierra, sólo diremos que uno de ellos es el que conocemos como JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

¿Qué es el contencioso administrativo? Implica un litigio, un conflicto de intereses y en esencia, entre los particulares y la

¹⁴ LUCERO Espinosa, Manuel. TEORÍA Y PRÁCTICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, 6ª ed. Ed. Porrúa. México, 2000. pág. 14

administración. Si estamos hablando de justicia y defensa debe ser un medio de solución de esa controversia pero, ¿es un proceso o un procedimiento? En términos legales, procedimiento es un conjunto de actos previstos en la ley, consecutivos y ordenados que buscan un fin; en materia administrativa, lo que se busca es la emisión de un acto administrativo. Por su parte proceso en general es una manera heterocompositiva de solución de controversias formada por una serie de actos complejos en donde participan: el juzgador, las partes y en su caso, un tercero (os), aplicándose una norma jurídica es decir, se entiende como toda controversia llevada al conocimiento de un juez o tribunal; de ahí que también se le llame juicio. En consecuencia, se considera al contencioso administrativo, como un proceso de carácter administrativo.

Los tratadistas han establecido que al contencioso administrativo se le puede definir desde un punto de vista formal o material:

1.- Formal: Se le concibe contencioso administrativo en función de los órganos que van a tratar de dirimir el litigio que ha ocasionado la Administración, tratándose de tribunales ubicados en el ámbito del Poder Ejecutivo, tribunales especiales llamados "tribunales administrativos".

2.- Material.- Tenemos un contencioso administrativo porque existe una controversia generada por un acto de la Administración, el cual afecta intereses jurídicos de los particulares (derechos públicos subjetivos)

El contencioso administrativo puede ser considerado como *"conflicto jurídico que crea el acto de la autoridad administrativa al vulnerar derechos subjetivos o agravar intereses legítimos de algún particular o de otra autoridad autárquica, por haber infringido aquella, de algún modo la norma legal que regula su autoridad y a la vez protege tales derechos o intereses"*¹⁵

El contencioso administrativo como tal, nace en Francia con la creación de la Teoría de la División de Poderes de Montesquieu, entendiéndose como *"litigio administrativo"*¹⁶ tramitado ante órganos de la administración (Poder Ejecutivo), por lo que la denominación completa en aquél tiempo a tal actividad fue jurisdicción contencioso-administrativa; la administración pública era juez de sus propios actos. Esto a razón de que ni el Poder Judicial ni el Poder Legislativo debían intervenir en los actos del Poder Ejecutivo, lo que se determinó por el siguiente argumento: *"las administraciones de departamentos de distrito no podrán ser perturbadas, en el ejercicio de sus funciones administrativas, por ningún acto del poder judicial,"*¹⁷ puesto que el Poder a quien se encargaba la función de impartición de Justicia era al Poder Judicial; sin embargo, esta doctrina influyó en la mayoría de los países que adecuándolo a sus principios la adoptaron; por lo que el juicio contencioso administrativo puede plantearse ante distintos órganos jurisdiccionales y en diversas formas, dando pauta a los dos

¹⁵ ARGANARÁZ, Manuel J. Citado por DELGADILLO, Luis Humberto. PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO. 9ª. Reimpresión a la 3ª ed. Limusa Editores. México, 2001. pág. 199

¹⁶ FIORINI, Bartolomé A. ¿QUÉ ES EL CONTENCIOSO? Ed. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina, 1997. pág. 66.

¹⁷ Ibidem. pág. 67.

sistemas que existen: el angloamericano o judicial y el francés o administrativo.

El primero, con su propia interpretación de la Teoría de división de poderes deja el control de legalidad de todo acto, incluyendo los administrativos, en manos del Poder Judicial, toda vez que, considera que la función jurisdiccional corresponde a ese ente del Gobierno, dado que en caso contrario estaríamos en presencia de una duplicidad de funciones.

En el sistema administrativo como ya dijimos, la solución de los conflictos administrativos estaba a cargo de un órgano (Consejo de Estado Francés), perteneciente al poder Ejecutivo, el cual en principio sólo instruía el proceso, dictando la resolución definitiva el soberano Monarca -justicia retenida-, lo que cambió al otorgársele facultades para que aquél también dictara la resolución a la controversia -justicia delegada-.

Debido a la construcción de la doctrina de la justicia administrativa francesa, se distinguen dos formas de contencioso administrativo:

1.- Contencioso administrativo de anulación, objetivo o de ilegitimación. En él sólo se conoce sobre la afectación de un interés legítimo, persiguiendo el restablecimiento de la legalidad violada, se alega la violación a una ley; no existen medios para que los jueces hagan cumplir sus fallos; los efectos de éstos se producen en contra de autoridades que no fueron señaladas como partes.

En este sistema lo que se pretende es corroborar sí el acto administrativo contraviene el orden jurídico, declarando el juzgador la nulidad del acto o bien reconociendo su validez. Las causales de nulidad pueden ser:

- a) Incompetencia del órgano administrativo que emitió el acto.
- b) Inobservancia de las formas o procedimientos señalados por la norma.
- c) Violación de la ley, por no haberse aplicado la debida.
- d) Emisión del acto por motivos ajenos al fin de las atribuciones administrativas concedidas al emisor (desvío de poder).

2.- Contencioso administrativo de plena jurisdicción o subjetivo. Se ventilan controversias que versan sobre derechos públicos subjetivos, no requiriendo de causas de anulación; existen instrumentos indispensables para que el juzgador ejecute sus resoluciones (las haga cumplir), cuyos efectos se producen entre las partes (autoridades señaladas como responsables y el particular) pudiendo incluso, indicar en qué forma se debe cumplimentar la sentencia.

Aquí la litis se centra en la valoración y reconocimiento de una situación legal que es reclamada, lo que se satisface cuando se dicta el fallo condenatorio, ordenando a la autoridad que cumpla con la prestación de determinados servicios o a desarrollar determinada conducta; es decir, se declara la nulidad del acto y se modifica o sustituye por otro.

En nuestro país tal y como lo aseveran algunos estudiosos mexicanos, existe una combinación de los dos sistemas antes enunciados, porque para algunos casos contamos con la presencia de "tribunales administrativos especializados y para otro tipo de actos existen los tribunales judiciales que resuelven vía amparo.

No obstante esto, existe discrepancia al reconocer si nuestro órgano jurisdiccional administrativo tiene características de tribunal de anulación o de plena jurisdicción, ya que no es totalmente de plena jurisdicción, pero tampoco de anulación.

Contraviniendo lo que dice el Dr. Emillo Margain, quien afirma que dicho órgano es de anulación por no poder ejecutar sus propias sentencias, aunado a que no conoce de la violación a derechos subjetivos sino solo de la ilegitimidad de actos de autoridad y que en términos más precisos, al proceso que se entabla ante él, lo conceptuamos como medio o instrumento de defensa con que cuentan los particulares y en su caso, las autoridades administrativas y fiscales para hacer valer sus derechos, sustanciado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Sin embargo en un dado de los casos, también se puede afirmar que estamos en presencia de un órgano de plena jurisdicción porque al emitir un fallo de condena, cabría la posibilidad de que determine la forma en que la autoridad debe dirigirse para cumplimentar su resolución, lo cual se confirma con la aparición de la figura de la queja pero, en lo personal y de acuerdo con lo expuesto hasta este momento, puedo decir que en México, el Tribunal creado para dirimir controversias de índole administrativo, es mixto.

Con base en lo anterior, aunque sólo enunciaremos los antecedentes de nuestro juicio contencioso administrativo, y no nos extenderemos en analizar cada punto de su formación, trataremos de precisar los puntos más importantes de su evolución.

En contraposición a las manifestaciones de que él contencioso administrativo surge con la ley de Justicia Fiscal, es menester mencionar que el origen de esta figura radica primordialmente en la competencia principalmente tributaria, que nuestro Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene, debido a que la dualidad de posiciones entre autoridades y los particulares, surge desde que aparecen las primeras organizaciones sociales, en el hecho en donde los más fuertes se imponen frente a los más débiles y exigen de éstos la prestación de servicios y la entrega de bienes.

Un estudio minucioso y bien ejemplificativo de los antecedentes del Derecho Fiscal, principalmente del contencioso administrativo de nuestro país, lo encontramos en el Libro "La Justicia Tributaria en México", de González Rodríguez Alfonso, en el cual señala como primer indicio de la justicia, el Testamento de la reina Isabel La Católica en el cual la soberana española pedía que se desagraviara a los desamparados de las colonias.

En la época de la Colonia, destacaron: La cédula de Felipe II de 18 de febrero de 1567, que otorgaba a los oficiales reales la jurisdicción en estudio, y la Ordenanza de intendentes de 4 de diciembre de 1786 en donde se concedía la potestad jurisdiccional a los propios intendentes.

Posteriormente a la consumación de la Independencia encontramos: las Bases Constitucionales, expedidas por el Congreso Constituyente, el 15 de diciembre de 1835, que ordenaba la organización de un Tribunal de revisión de cuentas que además arreglaría las controversias suscitadas en ese ramo. Con la Ley de 20 de enero de 1837, los jueces de Hacienda tenían el ejercicio de la jurisdicción contenciosa y se instauró la figura del interés fiscal; la Ley de 20 de noviembre de 1838, estableció el juicio sumario y verbal que resolverían los jueces de paz o alcaldes y jueces de hacienda o letras.

El 25 de mayo de 1853, se expidió la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo cuyo proyecto fue formulado por Don Teodosio Lares, compuesta de 14 artículos que establecían las cuestiones a considerar como administrativas, la creación de una sección dentro del Consejo de Estado (5 abogados nombrados por el Presidente de la República). Asimismo se creó un reglamento de esta ley, que regulaba el trámite a la demanda; sin embargo, esta Ley fue considerada inconstitucional.

El 20 de septiembre de 1853 se expidió la Ley Orgánica de los Tribunales y Juzgados de Hacienda, la que suprimió los juzgados de distrito y los tribunales de cuenta, estableciendo juzgados especiales de hacienda.

Con la creación de la Constitución de 1857, la atribución para conocer del contencioso administrativo pasó a manos del Poder Judicial, cuyo procedimiento fue establecido en la Ley de la Renta Federal del Timbre de 25 de abril de 1893 con un capítulo especial

para impugnar multas, y la ley de Contribuciones Directas de 12 de mayo de 1896.

La Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y Aplicación de las Penas correspondientes de 15 de junio de 1924, crea el Jurado de Penas Fiscales.

El 10 de febrero de 1927, con la Ley de la Tesorería de la Federación se estableció un juicio de oposición del que conocía el juzgado de Distrito de jurisdicción del opositor.

Para 1936 se promulga la Ley de Justicia Fiscal (27 de agosto) por la que se creó el Tribunal Fiscal de la Federación, organismo autónomo, para emitir resoluciones en representación del Ejecutivo, pero independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dicho tribunal se instauró en un principio para conocer sólo asuntos sobre materia tributaria; sin embargo, por diversas reformas se ha ido ampliando su competencia, agregando poco a poco otras controversias de carácter administrativo.

El 31 de diciembre de 1938, se aprobó el Código Fiscal de la Federación, que abrogó la ley anterior.

El 1º de abril de 1967 se derogó el Código Fiscal de la Federación existente formulándose uno nuevo, a partir del cual sólo se reordenó el anterior.

Conjuntamente con el ordenamiento legal antes mencionado, se promulgó el 24 de diciembre de 1966 la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Por otro lado, el Tribunal Fiscal de la Federación siempre fue atacado por su entonces considerada inconstitucionalidad, razón que dio pauta a reformas constitucionales entre las que mencionamos medularmente las siguientes:

En 1946 se reforma la fracción I del artículo 104 Constitucional, al cual se adicionó un segundo párrafo, creándose la figura de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las sentencias de los tribunales administrativos autónomos.

Posteriormente, en 1967, se reforma el mismo artículo en la misma fracción, para establecer con precisión, la forma de establecer Tribunales de lo Contencioso Administrativo autónomos con facultad para dirimir controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares.

Asimismo, el 29 de julio de 1987 se agregó la fracción XXIX-H al artículo 73 de nuestra Carta Magna, mediante la cual se otorgan facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes que constituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía, con atribuciones para dictar sus resoluciones, y establecer normas que regulen su estructura, funcionamiento y procedimiento.

Es así como nuestro Tribunal tiene hoy en día un sustento constitucional, aunado a que otra de las razones para su subsistencia es que se *"reconoce indispensable para una justicia adecuada que los jueces tengan un conocimiento profundo de la*

administración, lo cual no ocurre por lo regular con jueces comunes, que... están acostumbrados a fallar con una legislación escrita muy completa que no existe para la administración".¹⁸

No olvidar que por reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de diciembre de 2000, se cambió la denominación de éste ente jurisdiccional para quedar como Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía para dictar sus fallos con una organización y atribuciones legales, el cual conocerá del juicio contencioso administrativo que es un proceso "*que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional, situado dentro del poder ejecutivo o del judicial, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la administración pública.*"¹⁹

B. Procedencia (improcedencia y sobreseimiento)

Ahora, toca establecer como se lleva a cabo el proceso contencioso administrativo y las reglas que hay que seguir para utilizar este medio de impugnación contra actos de autoridad administrativa. Como todo proceso podemos dividir al contencioso administrativo en etapas: instructiva y resolutive. La primera está integrada por tres fases: postulatoria (presentación de la

¹⁸ KAYE Dionisio J. BREVARIO DE PROCEDIMIENTOS FISCALES DE DEFENSA, 2ª. ed. Ediciones Fiscales ISEF. México, 1984. pág. 23.

¹⁹ FIX Zamudio, Héctor. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, 10ª ed. Ed. Porrúa. México, 1997. pág. 185.

demanda), probatoria (ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas) y preconclusiva (en la que se formulan alegatos).

Emilio Magain Manautou y otros tratadistas, nos señalan que toda resolución que se pretenda impugnar en juicio de nulidad debe caracterizarse por: ser definitiva (que no acepta recurso administrativo alguno, excepto que sea optativo); que lesione un interés; cause un agravio o perjuicio (debe ser perjudicial para la persona a quien se dirige ese acto); ser personal y concreta (debe actualizarse el supuesto de una resolución general y abstracta); que conste por escrito, excepción hecha de la derivada de una negativa ficta (para acreditar su existencia); que sea nueva (se trate de cosa juzgada o bien resolución firme). En efecto, puede dar inicio tanto a instancia de los particulares como de la autoridad administrativa federal en contra de actos administrativos que se consideren violatorios de la ley, siendo necesario que esos actos sean definitivos, que consten por escrito, que causen agravio personal y directo y que no sean emitidos en cumplimiento directo de una sentencia o resolución de algún recurso administrativo.

Es importante señalar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para su funcionamiento como órgano de impartición de justicia, está integrado por Salas Regionales y una Sala Superior, división que hace posible determinar la competencia del Tribunal territorialmente.

La Sala Superior formada por 11 Magistrados, puede funcionar en Pleno (compuesto por ese mismo número de Magistrados) o bien en Secciones (cada una integrada por 5 Magistrados). En cuanto a las Salas Regionales, éstas se conforman por tres Magistrados cada

una; el número que hay en el territorio nacional depende de las necesidades de los contribuyentes y administrados, así como del grado de descentralización que ha alcanzado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que en donde se localizan oficinas de dicha Secretaría, existe la posibilidad de encontrar una Sala Regional. En la actualidad contamos con las siguientes:

- | | |
|--|---|
| 1.- Sala Regional Noroeste I | 12.- Sala Regional Oriente I |
| 2.- Sala Regional Noroeste II | 13.- Sala Regional Oriente II |
| 3.- Sala Regional Noroeste III | 14.- Sala Regional Golfo |
| 4.- Sala Regional Norte Centro I | 15.- Sala Regional Golfo Norte |
| 5.- Sala Regional Norte Centro II | 16.- Sala Regional del Pacífico |
| 6.- Sala Regional Noreste | 17.- Sala Regional del Sureste |
| 7.- Salas Regionales Occidente (2 Salas) | 18.- Sala Regional Peninsular |
| 8.- Sala Regional Centro I | 19.- Sala Regional del Caribe |
| 9.- Sala Regional Centro II | 20.- Sala Regional Chiapas-Tabasco |
| 10.- Sala Regional Centro III | 21.- Salas Regionales Metropolitanas (con 11 Salas) |
| 11.- Salas Regionales Hidalgo-México (3 Salas) | |

La procedencia del juicio contencioso administrativo se desprende también de acuerdo con la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que generalmente, se encuentra estipulada en el Código Fiscal de la Federación, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tratados internacionales, leyes especiales y para su substanciación, lo que no esté estipulado en el Código

aludido y que no contravenga sus disposiciones, se aplica el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, de conformidad con lo que señala el artículo 5º del Código Tributario.

Haciendo alusión a las materias que se ventilan en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podemos decir que se trata de los siguientes supuestos:

1.- FISCAL. Materia determinada por las fracciones I, II y IV del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que se refieren a las resoluciones dictadas por autoridades y organismos fiscales, mediante las cuales: se determine, fije o se den las bases para liquidar una obligación fiscal; se niegue la devolución de un ingreso percibido por el Estado en forma indebida o que la misma sea procedente o en su defecto causen agravio fiscal.

2.- MULTAS ADMINISTRATIVAS. Contempladas como tales en la fracción III del precepto legal citado.

3.- PENSIONES. Estas se encuentran inmersas en las fracciones V y VI, artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal, consistentes en actos que: nieguen o reduzcan las pensiones o prestaciones sociales que se concedan a favor de los miembros de las Fuerzas Armadas, sus familiares o derechohabientes; y los que se emitan en materia de pensiones civiles con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

4.- ADMINISTRATIVA. Contemplada en la fracción XIII, artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, consistente en las resoluciones definitivas cuyo origen sea un procedimiento administrativo conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

5.- CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. La fracción VII, artículo 11 de la Ley Orgánica de nuestro Órgano jurisdiccional contencioso administrativo, señala que el mismo conocerá de los actos que versen sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas en los que participe la Administración Pública Federal Centralizada.

6.- RESPONSABILIDADES. Esta materia está contemplada en el artículo 11, fracciones VIII, X y XII de la citada ley, las que encierran las responsabilidades de servidores públicos y los particulares involucrados en dichas responsabilidades del Gobierno en sus tres niveles, la indemnización de los aquéllos o las sanciones administrativas que se les imputen.

7.- FIANZAS. Toda vez que el artículo 11, fracción IX de la ley en referencia, estipula que serán de la competencia del Tribunal las resoluciones definitivas que requieran el pago de garantías a favor del Gobierno en sus tres niveles, Federal, Local y Municipal.

8.- RESOLUCIONES DE RECURSOS. Es decir, las que resuelvan medios de impugnación hechos valer ante autoridades administrativas y que se rijan en las distintas leyes; los recursos

más invocados son el de revocación y el de inconformidad. (artículo 11, fracción XIV de la L. O. T. F. J .F .A.)

9.- ESPECIAL DE LA SALA SUPERIOR. Se refiere a la establecida en el artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación, trata de los asuntos cuya cuantía exceda de 3500 veces el salario mínimo general diario del Distrito Federal, vigente al momento de la emisión del acto; contempla también los casos en que por primera vez se va a decidir sobre un caso para el que no hay Interpretación directa sobre una determinada ley, o para fijar jurisprudencia, pero sobre todo se trata de las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior (fracción XI, del artículo 11 de la L.O.T.F.J.F.A.) quedando exceptuadas las que hagan alusión a las cuotas compensatorias.

La Sala Superior conoce además de las resoluciones fundadas en un Tratado Internacional para evitar la doble tributación o se plantee violación a estos.

10.- OTRAS. Finalmente se contempla en la fracción XV del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, una competencia residual, porque como ya hemos señalado, la competencia del Tribunal de contencioso administrativo poco a poco ha ido en aumento, por lo que se da pauta a que se integren otras materias, principalmente la administrativa.

El propio Código Fiscal de la Federación, sin embargo, prevé un capítulo destinado a regular las hipótesis en las que no

procede el juicio de nulidad, es decir, los casos que impiden que pueda promoverse o continuar su tramitación el juicio contencioso administrativo, los cuales están regulados de una manera precisa en el artículo 202 y son:

1.- Que se trate de una resolución no definitiva (frac. V, VI, VII y VIII)

2.- El acto que se pretende impugnar, no lesiona un interés, ni causa perjuicio ni agravio (frac. I)

3.- Que sea un acto general y abstracto (frac. IX)

4.- Que el acto no conste por escrito o no se haya configurado la negativa ficta (frac. XI)

5.- No es una resolución nueva (frac. IV y III)

6.- Se trata de un asunto que no es competencia del Tribunal (II)

7.- No se hacen valer agravios (frac. X)

8.- Cuando pueda impugnarse el acto conforme el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior (frac. XII)

9.- Resoluciones dictadas por autoridad administrativa cuyo objetivo sea el cumplimiento de decisiones que tengan como origen un mecanismo alternativo de solución de controversias estipulado por artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior (frac. XIII)

10.- Cuando esa improcedencia derive del propio Código o de leyes especiales que regulen la materia fiscal (frac. XIV)

11.- La resolución fue dictada en un recurso de revocación o juicio de nulidad y se inició un procedimiento previsto en los tratados para evitar la doble tributación (frac. XV)

12.- Finalmente, que se trate de resoluciones dictadas por autoridades extranjeras.

El mismo capítulo II del título VI del Código Fiscal de la Federación, señala cinco causas por las cuales el Magistrado o en su caso la Sala podrá decretar el sobreseimiento del juicio, dichos supuestos son:

1.- Desistimiento del demandante, ya sea expreso o tácito.

2.- La aparición o cuando sobrevenga alguna de las hipótesis que generan la improcedencia del proceso contencioso administrativo.

3.- La muerte anticipada del demandante, siempre que este acontecimiento deje sin materia la litis o bien que su pretensión sea intransmisible.

4.- La autoridad deja sin efectos el acto impugnado.

5.- Cuando se presente algún supuesto considerado por la ley que no permita que se dicte la resolución de fondo.

El propio artículo 203 del Código Fiscal de la Federación, estipula que el sobreseimiento del juicio puede ser total o parcial, lo cual depende de las resoluciones que se impugnen o el número de actores que provoquen la actuación del juzgador.

La Sala o Sección puede decretar el sobreseimiento cuando las causales son muy notorias; en ocasiones esto no es así, sin embargo, las autoridades al recibir la demanda para su conocimiento, se percatan de que procede el sobreseimiento del proceso, el cual hacen valer cuando producen la contestación a la demanda o en su caso, la contestación a la ampliación de la misma, lo cual provoca que la Sala, si lo estima pertinente, emita la resolución dejando sin materia el juicio o bien hasta el

momento en que se dicte la sentencia; lo primero que los Magistrados deberán de estudiar y resolver es lo relativo a los argumentos que se hayan hecho referentes al sobreseimiento. Es aquí el motivo por el cual el Código Tributario señala que el sobreseimiento puede decretarse sin ser necesario que se haya cerrado a instrucción.

C. Partes.

Como en todo litigio o contienda, debe existir por una parte una pretensión (querer subordinar el interés ajeno al propio o bien, querer una conducta especial de una persona ajena) y por otra, una resistencia (no querer subordinar el interés propio al interés ajeno)

En el proceso contencioso administrativo participan el actor o demandante (quien pretende) y el demandado (quien se resiste), este último está representado por las autoridades administrativas o fiscales.

No obstante lo anterior, existen otras personas (terceros) que tienen un derecho incompatible con la pretensión o bien son coadyuvantes de las autoridades demandadas cuyo interés se concretiza en que se declare la legalidad de la resolución impugnada, se modifique o anule aquella que resulta favorable para el particular.

De conformidad con el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, son partes en el juicio de nulidad:

1.- El demandante, comúnmente conocida como actor (pretensor), en este caso, es el particular contribuyente, aunque en casos excepcionales como en el juicio de lesividad es la autoridad administrativa.

Respecto al actor, podemos decir que este deberá acreditar su interés legítimo en el juicio; que no podrá ser representado por un gestor, toda vez que no procede la gestión de negocios, debiendo comprobar, quien promueva a nombre de otro, la personalidad con que se ostente a más tardar el día de la presentación de la demanda por medio de:

- a) El interés propio en el negocio (propio derecho)
- b) Escritura pública en que conste poder otorgado por el particular afectado directamente con el acto de autoridad.
- c) Carta poder firmada ante dos testigos, cuyas firmas serán reconocidas ante Notario Público o ante los Secretarios del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el supuesto de que la resolución impugnada afecte intereses jurídicos de dos o más personas, quienes promueven el juicio, deberán designar a un representante común y si no lo hicieren, el Magistrado Instructor lo hará por ellos.

2.- Los demandados que son:

- a) La autoridad que dictó la resolución impugnada o
- b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa (Juicio de Lesividad)

3.- El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada.

En su caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tratándose de controversias cuya materia sea el interés fiscal federal.

Las autoridades señaladas el punto tres, tendrán el carácter de demandados o actores, dependiendo del carácter con que participan en el juicio las señaladas en el punto 2 inciso a), es decir en su calidad de enjuiciadas o actoras.

La unidad administrativa encargada de la defensa jurídica (generalmente área de jurídico) de las autoridades administrativas será su representante en el proceso, según establezcan las normas jurídicas vigentes y, podrán autorizar a delegados para que oigan y reciban notificaciones en su nombre, así como para que puedan realizar todo tipo de promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos.

5.- Tercero, que es aquella persona que esté de acuerdo con la resolución de la autoridad administrativa, es decir, que su derecho o interés no sea compatible con la pretensión del enjuiciante. Este podrá apersonarse al juicio dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se corra traslado de la demanda mediante escrito que contendrá los mismos requisitos que se señalan para la demanda o de su contestación,

así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto.

Es bien sabido que el artículo 17 Constitucional, establece que el servicio de justicia será gratuito, con lo que se prohíben las costas judiciales, principio que ha sido trasladado al Código Fiscal de la Federación, el cual indica que no habrá lugar a condenación en costas y que cada parte será responsable de sus propios gastos y de aquéllos que se originen de las diligencias que promuevan.

También podemos establecer que como órgano jurisdiccional o juzgador, dentro del juicio de nulidad tenemos al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en específico a los Magistrados tanto de la Sala Superior como de las Salas Regionales que lo conforman.

D. Demanda

La demanda en la Teoría General del Proceso, es el medio de comunicación que utiliza el actor, demandante o enjuiciante, hacia la autoridad judicial con base en el cual hacen valer su pretensión; en la especie, es la comunicación por escrito que debe de estar firmado -excepto cuando el promovente no sepa hacerlo, caso en el que una persona a su ruego firmará por él y este imprimirá su huella digital-, que utiliza el actor hacia la autoridad jurisdiccional con base en el cual hace valer su pretensión.

El concepto anterior se debe a que no podemos olvidar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es de naturaleza materialmente jurisdiccional y formalmente administrativa.

El escrito de demanda debe contener los siguientes requisitos:

1.- Nombre del demandante y domicilio para oír y recibir notificaciones en la Sede de la Sala Regional competente.

2.- Señalar el carácter con el que promueve e indicar los datos del documento por el cual le fue reconocida su personalidad por la autoridad administrativa o los datos del registro del documento con el que la acredite, ante el órgano jurisdiccional, siempre y cuando no promueva por su propio derecho.

3.- La resolución que se impugna. Acto que el enjuiciante considera le causa agravio.

Si la resolución recae a un recurso administrativo y no satisface el interés jurídico del recurrente y éste la impugna a través del juicio de nulidad se entenderá que se controvierte el acto inicialmente recurrido en la parte en que siga afectándolo incluso, el demandante puede hacer valer los conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

Si se niega que se conoce el acto administrativo que se pretende impugnar, se expresará de esa forma, señalando a la autoridad a quien atribuye el acto, su notificación o su ejecución.

4.- Fecha de notificación del acto impugnado. Cuando no se haya recibido tal comunicación o se realizó aquella por correo certificado, se hará constar así.

5.- La denominación de la autoridad o autoridades demandadas, y en su caso el nombre y domicilio del particular cuando las demandadas sean quienes promuevan el juicio.

6.- Los hechos que dan motivo a la demanda. Se refiere a todos aquéllos acontecimientos que anteceden al momento de la presentación de la demanda, son la historia del acto impugnado. Por lo tanto, deben ser narrados en forma clara, precisa y cronológica, los que en un determinado tiempo se vinculan con los conceptos de impugnación y las pruebas.

7.- Las pruebas que se ofrezcan. Si no obran en su poder, se señalará el archivo o lugar en donde se localizan para que a su costa se mande pedir copia de ellas o se requiera su remisión.

8.- Conceptos de impugnación. También se les llama conceptos de violación, agravios o conceptos de nulidad. Son el fundamento legal o puntos de derecho, los cuales hay que acreditar con las pruebas idóneas. Es una descripción de la forma en que el acto que se controvierte no se apega a la norma jurídica, se dictó de manera contraria a ésta o bien no se aplicó la debida.

9.- Nombre y domicilio de tercero interesado, cuando se considere que existe.

10.- Lo que se pide (causa petendi), es decir, la pretensión en concreto del actor, indicando la cantidad o acto que se considera debe de cumplirse en el supuesto de pedir una condena.

Documentos que se deben de acompañar al escrito de demanda:

1.- Copia de la demanda y de cada uno de los anexos para todas y cada una de las demandadas.

2.- Documento por el cual el enjuiciante acredite su personalidad.

3.- Documento en que conste el acto que se impugna.

Si lo que se pretende impugnar es una negativa ficta (cuando solicito o promuevo un medio de defensa ante las autoridades administrativas y éstas, transcurrido un tiempo - 3 meses-, no me contestan o no resuelven); se presentará copia que contenga el sello de recepción de la instancia no resuelta en forma expresa por la autoridad respectiva.

4.- La constancia de notificación.

5.- El cuestionario firmado por el actor que deberá desahogar el perito.

6.- El Interrogatorio firmado por el demandante que se hará a los testigos.

7.- Las pruebas documentales que se ofrezcan. En caso de que no obren en su poder, pero que tiene a su disposición (por estar a su alcance la obtención de copia autorizada de los originales o de las constancias) deberá de acompañar copia de la solicitud de las mismas, presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda.

La demanda se presentará por escrito directamente ante la Sala Regional que se considere es competente por razón de territorio, dentro de los 45 días siguientes al día en que haya surtido efectos la notificación del acto que se impugna. Esta se podrá enviar por correo certificado con acuse de recibo, si el domicilio del enjuiciante se encuentra fuera del lugar donde se localice la Sede de la Sala.

Tratándose del supuesto de que las autoridades administrativas sean parte actora, el plazo para presentar la demanda es de cinco años siguientes a la fecha de emisión de la resolución, siempre que sea favorable al particular. Si el acto produce efectos de tracto sucesivo, lo podrá hacer en cualquier época sin que sobrepase los cinco años contados a partir del último efecto.

El plazo para iniciar juicio se suspenderá:

1.- Cuando fallezca el interesado, un año, si no se ha aceptado antes, el cargo del representante de la sucesión.

2.- Cuando el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de solución de controversias contenido en un Tratado para evitar la doble tributación, incluso el procedimiento arbitral, hasta en tanto no se notifique la resolución que da por terminado el procedimiento mencionado.

3.- En caso de incapacidad del actor decretada por autoridad judicial, un año o hasta que acepte cargo el tutor.

4.- Cuando haya declaración de ausencia del demandante por autoridad judicial o hasta la aceptación de su representante legal.

El Magistrado puede, recibida la demanda:

1.- Desecharla por improcedente y tenerla por no interpuesta cuando se omita el nombre del demandante, la resolución impugnada o los conceptos de impugnación.

2.- Solicitar la aclaración de lo establecido en ella previniendo al actor para que cumpla en 5 días, contados a partir de la notificación del acuerdo respectivo.

3.- Requerir al promovente para:

a) Que en caso de omisión, señale a los demandados, los hechos, pruebas, nombre del tercero interesado o lo que se pida,

en caso de solicitar resolución de condena, bajo apercibimiento que de no hacerlo se tendrá por no presentada la demanda o las pruebas, según corresponda.

b) Que en caso de no adjuntar copias suficientes para el traslado a las demandadas del escrito de demanda y anexos; documento por el que acredite su personalidad, acto impugnado o la constancia de notificación.

El requerimiento, será por cinco días, a partir del día siguiente a que surta efectos su notificación, bajo el apercibimiento de que en caso de incumplimiento se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas.

4.- Tenerla por no presentada:

a) si se omite señalar a las demandadas, hechos, pruebas (las que de no indicarse, se tendrán por no ofrecidas), nombre y domicilio de tercero interesado, lo que se pide.

b) si no se ofrecen: copias, documento por el que acredite su personalidad, acto impugnado, la constancia de notificación, cuestionario que deberá desahogar el perito, interrogatorio para aplicarse a los testigos y pruebas documentales.

E. Contestación

En caso de que se admita la demanda, el Magistrado Instructor, correrá traslado para que en el término de 45 días, contados a partir del día de su notificación, las autoridades demandadas contesten lo manifestado por el actor, en el escrito

inicial de demanda, término que correrá individualmente tratándose de más de dos autoridades; la cual de no efectuarse o no contestar los hechos de la demanda, hará presunción de tener por ciertos los mismos, cuando se le imputen por el enjuiciante de forma precisa, salvo que se desvirtúen por las pruebas o hechos notorios.

A aquella autoridad, no señalada como tal por el demandante, se le correrá traslado de manera oficiosa por el personal del tribunal.

Requisitos del escrito de contestación a la demanda:

1.- Incidentes de previo y especial pronunciamiento.

2.- Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda (Improcedencia y sobreseimiento)

3.- La refutación de los hechos, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no serle propios o exponiendo su acontecimiento.

4.- Argumentos tendientes a desvirtuar los conceptos de impugnación.

5.- Las pruebas que se ofrezcan, que en caso de ser pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deben

versar y se indicarán los nombres y domicilios del perito y testigos, y si no se hace así, se tendrán por no ofrecidas.

Documentos que se deben adjuntar con el escrito de contestación a la demanda:

1.- Copias de la contestación, y anexos para el demandante y el tercero perjudicado.

2.- El documento mediante el cual, se acredite su personalidad, cuando se trate de un particular enjuiciado y no actúe en nombre propio.

3.- El cuestionario firmado, a desahogar por el perito.

4.- En el supuesto, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial, ofrecida por el demandante.

5.- Las pruebas documentales que se ofrezcan.

En la contestación no pueden cambiarse los fundamentos de la resolución impugnada. Si se alega la extemporaneidad de la demanda y se exhiben las constancias de notificación no conocidas por el actor, en las que apoya tal hecho, el Magistrado concederá cinco días para desvirtuar la legalidad de la diligencia de notificación, lo que en el supuesto de no darse, dará pauta para que se considere la diligencia como legal.

En caso de que lo que se impugne sea una negativa ficta, se expresarán los hechos y fundamentos en que se apoya la misma.

La autoridad podrá allanarse a la demanda hasta antes del cierre o en su defecto, revocar la resolución controvertida.

Cuando exista controversia entre la contestación de las autoridades, se tomará en cuenta lo manifestado en la contestación de la autoridad que funja como titular de la dependencia que dictó el acto impugnado.

En cuanto a los requerimientos opera lo mismo que en la demanda, en caso de no presentar los documentos que en la misma se señalan que se adjuntan. Es decir, en caso de no adjuntar, documento por el que acredite su personalidad; las constancias de notificación (en su caso), cuestionario o ampliación a éste que deberá desahogar el perito, interrogatorio para aplicarse a los testigos y pruebas documentales. El requerimiento, será por cinco días, a partir del día siguiente a que surta efectos su notificación, bajo el apercibimiento de que en caso de incumplimiento se tendrá por no presentada la contestación o por no ofrecidas las pruebas.

F. Ampliación a la demanda

La ampliación a la demanda procede cuando se impugne una negativa ficta; contra el acto principal del que proviene la resolución impugnada, así como su notificación, siempre que se den a conocer en la contestación; cuando se afirma por el actor no conocer el acto administrativo, sus constancias de notificación; y, cuando sin que la autoridad cambie los fundamentos del acto impugnado, introduzca cuestiones que no

sean conocidas por el enjuiciante al momento de la presentación de la demanda inicial.

El plazo para ampliar la demanda, es de veinte días contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación de la contestación al escrito inicial.

El escrito de ampliación a la demanda deberá contener principalmente:

- 1.- El nombre del actor
- 2.- El juicio en que se actúa.

Asimismo lo que se deberá adjuntar al mismo escrito son copias para el traslado, las pruebas y documentos que en su caso se señalen que se ofrecen, ya que en caso de que no obren en su poder, pero que tiene a su disposición (por poder obtener copia autorizada de los originales o de las constancias) deberá de acompañar copia de la solicitud de las mismas, presentada por lo menos con cinco días antes de la interposición de la demanda.

Se efectuará por el Magistrado Instructor el requerimiento correspondiente en caso de no adjuntar copias suficientes para el traslado a las demandadas del escrito de demanda y anexos; el requerimiento, será por cinco días, a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos su notificación, bajo el apercibimiento de que en caso de incumplimiento se tendrá por no presentada la ampliación a la demanda o por no ofrecidas las pruebas.

G. Contestación a la ampliación de la demanda.

El Magistrado Instructor, correrá traslado del escrito de ampliación a la demanda para que en el término de 20 días, contados a partir del día de su notificación, las autoridades demandadas contesten lo manifestado por el actor, término que correrá individualmente tratándose de más de dos autoridades; la cual de no efectuarse o no contestar los hechos de la demanda, hará presunción de tener por ciertos los mismos, cuando se le imputen por el enjuiciante de forma precisa, salvo que se desvirtúen por las pruebas o hechos notorios.

Los requisitos del escrito de ampliación de la contestación a la demanda son los mismos que se necesitan para la contestación al escrito inicial de demanda, como lo son: los incidentes de previo y especial pronunciamiento; las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda; la refutación de los hechos, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no serle propios o exponiendo su acontecimiento; argumentos tendientes a desvirtuar los conceptos de impugnación; las pruebas que se ofrezcan, que en caso de ser pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deben versar y se indicarán los nombres y domicilios del perito y testigos, y si no se hace así, se tendrán por no ofrecidas.

También los documentos que se deben adjuntar con el escrito de contestación a la demanda serán: copias de la contestación, y anexos para el demandante y el tercero

perjudicado; el documento mediante el cual, se acredite su personalidad, cuando se trate de un particular enjuiciado y no actúe en nombre propio; el cuestionario firmado y a desahogar por el perito; en su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante; las pruebas documentales que se ofrezcan.

En la contestación a la ampliación de la demanda tampoco pueden cambiarse los fundamentos de la resolución impugnada.

En cuanto a los requerimientos opera lo mismo que en la demanda, en caso de no presentar los documentos que en la misma se señalan que se adjuntan. Es decir, en caso de no adjuntar, documento por el que acredite su personalidad; cuestionario o ampliación a éste que deberá desahogar el perito, interrogatorio para aplicarse a los testigos y pruebas documentales. El requerimiento, será por cinco días, a partir del día siguiente a que surta efectos su notificación, bajo el apercibimiento de que en caso de incumplimiento se tendrá por no presentada la contestación o por no ofrecidas las pruebas.

H. Pruebas

La prueba genéricamente, es la forma jurídico-procesal de evidenciar la verdad o falsedad de algún punto o puntos materia de la controversia. En nuestro Derecho Fiscal, existe un sistema tasado para el ofrecimiento de pruebas, toda vez que el legislador en forma limitativa nos dice cuales deben ser los medios de convicción que deben aportar las partes al proceso.

En el juicio contencioso administrativo serán admisibles toda clase de pruebas, salvo la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y petición de informes, excepto cuando los informes se limiten a hechos que consten en los documentos que tiene la autoridad en su poder. Además en ningún momento se podrá requerir el envío de un expediente. Sin embargo, los actores podrán señalar sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo como información confidencial o comercial reservada, los cuales serán solicitados por la Sala antes de cerrar la instrucción.

En caso de existir pruebas supervenientes (aquéllas que no se conocían al momento del ofrecimiento de los medios probatorios), se pueden presentar, siempre que no se haya dictado sentencia, para lo cual se dará vista a la contraparte para que exprese lo que a su derecho convenga, por un plazo de 5 días. De ahí que el Magistrado Instructor en un momento dado pueda acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos que se controvierten incluso, podrá ordenar la práctica de cualquier diligencia.

PRUEBA PERICIAL.

La prueba pericial tiene su razón de ser en el hecho de que se requieren conocimientos técnicos en una ciencia, arte u oficio; para su ofrecimiento se maneja el denominado perito quién es el sujeto especializado en esa ciencia, industria, arte u oficio.

En el auto en que se acuerde el ofrecimiento de la prueba pericial se requerirá a las partes para que dentro del plazo de 10 días presenten a sus peritos, con la finalidad de que se acredite que reúnen los requisitos correspondientes, acepten su cargo y protesten su legal desempeño. Generalmente se acuerda la aceptación del perito por lo que se refiere a la parte oferente y se ordena a la contraparte para que designe a su perito.

En el supuesto de que no se cumpla con lo señalado en el párrafo que precede, sólo se considerará el peritaje de quién haya cumplimentado el requerimiento respectivo.

El Magistrado Instructor, de así considerarlo, presidirá la diligencia, siempre y cuando la naturaleza de la misma lo permita, señalando hora y día para el desahogo de la pericial, momento en que podrá pedir al perito cualquier tipo de aclaración.

Una vez que se dicten los acuerdos de discernimiento respecto de cada uno de los peritos, el magistrado concederá un plazo de 15 días para que aquéllos rindan el dictamen relativo a la prueba ofrecida, considerándose sólo los dictámenes que se rindan dentro del tiempo concedido.

No obstante lo anterior, la parte que lo considere pertinente y siempre que verse con causa justificada, podrá sustituir al perito nombrado, señalando en el escrito donde lo solicite, el nombre, cargo y domicilio del perito sustituto.

Existen causas de recusación del perito, pero no ahondaremos en el tema, pues el mismo se tratará al explicar la recusación de los Magistrados, por lo que lo único que podemos mencionar es que, su tramitación y supuestos son los mismos.

En el proceso contencioso administrativo existe, como en otra clase de procesos, la figura del perito tercero, el cual deberá estar adscrito al Tribunal y será designado por la Sala; en el supuesto de que no exista perito en el área o ciencia que se requiere, la Sala bajo su responsabilidad, lo nombrará, pagando los honorarios de aquél, las partes. Si lo que se solicita es un perito valuator, este cargo deberá recaer en institución fiduciaria.

PRUEBA TESTIMONIAL.

La prueba testimonial versa sobre un testimonio que es la declaración que hace un tercero ajeno al juicio sobre hechos que le constan.

En la práctica, dentro del juicio de nulidad esta prueba está en desuso, sin embargo ello no quiere decir que no se hayan presentado casos en los que se desahogan las pruebas testimoniales. Para ello, el Magistrado Instructor, requerirá al oferente de la prueba testimonial para que presente a los testigos, de cuyos testimonios se levantará acta pormenorizada, pudiendo las partes realizar preguntas que estén vinculadas con la controversia o con fines aclarativos.

En el caso de que el oferente no pueda presentar a su testigo, señalará con precisión los datos del mismo, solicitando al Instructor para que él realice la citación correspondiente. Y, si alguno de los testigos no tiene su domicilio dentro del lugar donde se ubica la sede de la Sala Regional ante la cual se tramita el juicio, el magistrado podrá solicitar el auxilio de algún juez o magistrado, tanto del poder judicial como de algún tribunal administrativo, para que la prueba se desahogue mediante exhorto, previa calificación del Interrogatorio presentado por la parte oferente.

PRUEBA DOCUMENTAL.

Respecto de los documentos que se ofrezcan como prueba dentro del juicio contencioso administrativo, la regla es que se puedan presentar los originales, pero se podrán ofrecer en copia simple, y si en un momento dado la contraparte objeta dicha documental, el magistrado requerirá para que se presenten los originales. En caso de que no obren en su poder del oferente, pero que tiene a su disposición (por tener la posibilidad de obtener copia autorizada de los originales o de las constancias) deberá de acompañar copia de la solicitud de las mismas, presentada por lo menos con cinco días antes de la interposición de la demanda.

Y, si los documentos no obran en su poder, y no se tienen a disposición, se señalará el archivo o lugar en donde se localizan para que a costa del oferente, el magistrado instructor mande pedir copia de ellas o se requiera su remisión. La autoridad que tenga en su poder las pruebas solicitadas tiene la obligación de

expedir con oportunidad las documentales relativas; siendo que, si se trata de autoridades a las que se les imputan hechos que se pretendan demostrar con los medios de prueba en cita y cuando no se expidan, esos acontecimientos se tendrán por ciertos. Si la autoridad a quien se solicite alguna prueba no sea parte de la controversia, y no coopera con la tramitación de la misma, se le apremiará con una multa equivalente al salario mínimo general vigente de la zona económica donde se ubica el Distrito Federal, elevado al trimestre.

VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS.

Respecto a la forma en que la ley ordena al Magistrado Instructor para valorar las pruebas tenemos lo siguiente:

- Hace prueba plena la confesión expresa de las partes en cualquier actuación dentro del juicio.

- Las presunciones que no admiten prueba en contrario hacen prueba plena.

- Los hechos afirmados por autoridad competente en documentos públicos, tienen pleno valor probatorio; siempre que en esos documentos se contengan manifestaciones de hechos de particulares, solo demostrarán que ante la autoridad que los expide se hicieron esas manifestaciones o declaraciones.

- Si se trata de actas relativas a las facultades de comprobación de las autoridades administrativas, se tendrán como legalmente afirmados los hechos que se hagan constar en

las mismas, siempre y cuando los testigos ni el interesado afirmen o prueben lo contrario. En efecto, este supuesto se vincula con lo establecido en el artículo 68 del Código Federal Tributario, al señalar que los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se reputan como legales, siempre que el afectado no los niegue lisa y llanamente, lo que ocasionará que la autoridad deberá de probar los hechos que motivaron esos actos y resoluciones; la excepción a esta regla, consiste en que sí el particular niega pero, ésta implica una afirmación de otro hecho, entonces la carga de la prueba la tendrá el afectado.

- Las demás pruebas quedan a la prudente apreciación de la autoridad Juzgadora.

- La autoridad puede no sujetarse a esta normatividad, cuando llegue a una convicción distinta al valorar todas las pruebas y su relación de unas con otras, para lo cual deberá fundar razonadamente al momento de dictar sentencia, este hecho.

I. Incidentes.

La palabra incidente proviene del latín *incidere*, que significa sobrevivir, interrumpir, producirse.

Un incidente es una *"cuestión marginal al asunto principal de un pleito, pero con él relacionada"*²⁰

²⁰ GRAN DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ILUSTRADO DE NUESTRO TIEMPO, TOMO III. 3ª ed. Ediciones Foto Repro. Barcelona, España, 1974. pág. 684.

Adentrados ya, en el campo de la materia procesal, incidente es un procedimiento legalmente establecido para resolver cualquier cuestión que con independencia del asunto principal, surja en un proceso. Esto es así, porque el proceso debe ajustarse a ciertas formalidades, que en ocasiones no se cumplen, lo que ocasiona que alguna de las partes reclame esa violación, entonces el medio de defensa con el que se cuenta es la interposición de un incidente, que en caso de ser improcedente o frívola ocasionará que se multe al promovente con una multa.

El Código Fiscal de la Federación, actualmente prevé de manera expresa, siete incidentes, cinco son de previo y especial pronunciamiento (aquellas cuestiones que impiden que el juicio continúe su curso, porque de no resolverse pueden restar validez al proceso y no guardan relación con el fondo del asunto que dio origen a la instancia) y dos que no lo son porque no suspenden el proceso, pero tienen que resolverse antes de que se dicte la sentencia definitiva.

El artículo 217 del Código Fiscal de la Federación, señala que son incidentes de previo y especial pronunciamiento los que a continuación se mencionan:

- 1.- La incompetencia en razón del territorio.
- 2.- El de acumulación de autos.
- 3.- El de nulidad de notificaciones.
- 4.- El de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia, y

5.- La recusación por causa de impedimento.

1.- La incompetencia en razón de territorio. Incidente que se puede presentar cuando ante una de las Salas Regionales se promueva juicio de nulidad, siendo que debe de conocer otra por razón de territorio, para lo cual se declarará incompetente y remitirá los autos a la que sí lo es. La Sala que se considera sí es competente, tendrá que resolver sobre sí acepta o no conocer del asunto, comunicando su resolución a las partes, a la Sala remitente y al Presidente del Tribunal; este último en caso de que la Sala destinataria se declare también incompetente, es quien decidirá a quién le corresponde conocer del caso en concreto, lo que se comunicará a las Salas y a las partes, enviando los autos a quien haya decretado competente.

Si la incompetencia se advierte por alguna de las partes, éstas presentarán ante el Tribunal copia certificada de la demanda y de las constancias que considere pertinentes para que el Pleno del Tribunal resuelva, previo informe solicitado por el Presidente de dicho órgano colegiado a la Sala a la que se detectó la incompetencia.

El artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece que la competencia de las Salas Regionales por territorio, dependerá del domicilio de la autoridad demandada y si fuesen varias, de la que haya emitido el acto que se impugna, o el domicilio del particular demandado.

2.- Acumulación de dos o más juicios. Este incidente se puede promover cuando en dos o más juicios las partes sean las

mismas e invoquen idénticos agravios; cuando se trate de un mismo acto impugnado o que se impugnen actos que sean unos antecedentes de o consecuencia de otros. La promoción se presentará ante el Magistrado Instructor ante quien se presentó primero la demanda, quien resolverá sobre la acumulación en un término de 10 días, lo cual se comunicará a la Sala que conozca más recientemente del asunto, para que remita los autos al que conoce el primer juicio en un plazo que no irá más allá de 10 días.

3.- Nulidad de notificaciones. Se tramita en el supuesto de que alguna de las partes considere que alguna notificación se practicó de forma ilegal, contando con cinco días a partir de que conoció el hecho para solicitar la nulidad y ofrecer las pruebas que considere pertinentes.

La solicitud de nulidad de notificaciones de desechará de plano si el Magistrado Instructor la considera notoriamente infundada.

Este incidente tiene una forma peculiar para su tramitación, ya que el plazo que tienen las demás partes para desahogar vista al mismo, es de cinco días, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación de su promoción.

En caso, de que efectivamente la notificación sea ilegal, se decretará la nulidad de la misma y se ordenará su reposición, imponiendo al actuario una multa, a quien si reincidiera se le destituirá de su puesto.

4.- Interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia. La interrupción del juicio por alguna de estas causas durará un año y se decretará por el Magistrado Instructor, desde el momento en que tenga conocimiento de ello; transcurrido dicho plazo, las notificaciones que se tengan que efectuar se harán por lista al respectivo representante legal.

5.- Recusación a los Magistrados o peritos. Este se promueve siempre y cuando se actualice cualquiera de las hipótesis previstas en el artículo 204 del Código Fiscal de la Federación, que se refieren a los casos en que un Magistrado o perito está impedido para actuar dentro de un juicio de nulidad y que son:

a.- Tener un interés personal en el negocio.

b.- Que alguna de las partes, sus patronos o representantes, sean familiares consanguíneos en línea recta sin límite de grado, hasta el cuarto grado en línea colateral y afines en línea transversal hasta el segundo grado.

c.- Han sido patronos o apoderados en el mismo negocio.

d.- Que tengan amistad o enemistad con alguna de las partes, patronos o representantes.

e.- Han dictado el acto impugnado o hayan participado en la emisión o ejecución del mismo.

f.- Son parte de un juicio similar y pendiente de resolución.

g.- Puedan actuar con imparcialidad.

Este incidente se promueve ante la Sala o Sección a la que se halle adscrito el magistrado que se quiere recusar, del cual conocerá el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a través del Presidente del mismo, a quien se le informa en un término de 5 días del hecho, por el Presidente de la Sala o Sección respectiva, adjuntando el informe del Magistrado recusado, quien en caso de que se decrete fundada la recusación, será sustituido conforme a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, si es Magistrado de una Sala y si es de la Sala Superior, se abstendrá de conocer el asunto.

Por otro lado, tratándose de los Peritos, su recusación se tramitará dentro de los 6 días siguientes al día en que surta efectos la notificación del acuerdo de su designación. Al perito se le pedirá un informe al respecto, que en caso de no presentarse, se presumirá su impedimento para participar en el juicio correspondiente y si resulta fundada la recusación se le substituirá.

Ahora bien, la regla general para la tramitación de cualquier incidente es que se correrá traslado a las partes, para que en el término de tres días contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación de su presentación, manifiesten y ofrezcan las pruebas que consideren pertinentes, aplicándose las reglas establecidas para el ofrecimiento de pruebas en general.

Los dos incidentes que no son de previo y especial pronunciamiento son:

- 1.- De suspensión de la ejecución, y
- 2.- De falsedad de documentos.

1.- Incidente de la suspensión de la ejecución. Para la procedencia de éste se tiene que actualizar cualquiera de las siguientes hipótesis:

- a.- Que la autoridad ejecutora niegue la suspensión.
- b.- La autoridad ejecutora rechace la garantía ofrecida.
- c.- La autoridad ejecutora reinicie la ejecución suspendida.

Este incidente se tramita ante el Magistrado Instructor de la Sala Regional que conozca del asunto o que haya conocido el mismo en primera instancia, presentando la solicitud y copia de la suspensión de la ejecución del acto impugnado y, las pruebas documentales que se consideren necesarias así como el otorgamiento de garantía; principalmente se deberá presentar el documento en que conste el acto del cual se desprenda la hipótesis que le da origen.

En la instrucción de este incidente hay una regla especial, en cuanto a que existe un pronunciamiento previo a la resolución interlocutoria (que es la sentencia por la cual se resuelve todo incidente) que es decretar la suspensión de la ejecución provisionalmente.

Recibido el informe respectivo de la autoridad o en su caso del particular (cuando la autoridad promueve este medio legal, por haberse concedido la suspensión de forma ilegal, a su

consideración), la Sala dictará la resolución respectiva, ya sea negando u otorgando la suspensión del acto reclamado o bien, decida sobre la garantía que sea ofrecida. En caso de que no exista informe, la Juzgadora podrá estimar como ciertos los hechos planteados en la promoción del incidente.

Aunque existe un recurso que se puede hacer valer en contra del incumplimiento de la sentencia que decreta la suspensión del acto, el artículo 228 del Código Tributario Federal, estipula que en caso de que la autoridad ejecutora no de cumplimiento a la orden de suspensión, la Sala Regional declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en contravención a la medida suspensiva e impondrá una multa a la autoridad reuente.

2.- Incidente de Falsedad de Documentos. Este incidente se podrá hacer valer respecto de cualquier documento que se haya ofrecido y que obre en el expediente, corriendo traslado del incidente y de los documentos a las partes por el término de 10 días.

En la tramitación del incidente en mención, podrá el Magistrado Instructor, citar a la persona a quien se objete la falsedad de documento por considerarse que la firma es de otra, para que estampe la misma en presencia del secretario.

Si se trata de un documento que no obre en el expediente en que se tramita el juicio de nulidad o no se pueda ofrecer, se indicará el lugar donde se localizare u ofrecer la prueba pericial;

en caso de que no se efectúe cualquiera de éstos hechos, el Magistrado Instructor, desechará la promoción del incidente.

La resolución emitida por la Sala, respecto de la autenticidad de un documento solo surtirá efectos en el juicio en que se dicte.

J. Alegatos.

Los alegatos son las argumentaciones que hacen valer las partes en relación al proceso. Al momento en que el Magistrado Instructor considere que no hay cuestión pendiente por desahogar dentro del juicio contencioso administrativo, notificará por lista a las partes diez días después a aquel en que surtió efectos la notificación del acuerdo que lo ordene, que cuentan con cinco días para formular alegatos por escrito, los que deberán considerarse al momento de dictar Sentencia que resuelva el fondo del asunto. Transcurrido el término legal aludido, con alegatos o sin ellos se cerrará la instrucción del juicio.

K. Sentencia.

La sentencia es una resolución la cual puede ser definitiva o interlocutoria. Definitiva, cuando resuelve los puntos materia de controversia e interlocutoria cuando resuelven una situación accesoria o incidental que haya surgido en la secuela procesal.

En el juicio contencioso administrativo tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se dictará

sentencia dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se cierre la instrucción por la mayoría o unanimidad de los Magistrados integrantes de la Sala, por lo que dentro de los 45 días siguientes al cierre de instrucción el Magistrado Instructor elaborará el proyecto respectivo. En caso de existir un voto en contra, el Magistrado Instructor que lo hubiese emitido redactará su voto particular en un término de diez días y así se hará constar en la sentencia.

Toda sentencia debe fundarse en Derecho y deben examinarse principalmente las causas de ilegalidad que lleven a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada. Para declarar la nulidad lisa y llana se atiende al fondo del asunto, ya que se haya alegado por autoridad en el acto impugnado o cuya existencia haya sido requerida por el particular. Aquí no es obligatorio que la Sala Juzgadora estudie los demás argumentos vertidos en los escritos que contienen la demanda; en caso de que no se pronuncien agravios de fondo o éstos no provoquen la nulidad lisa y llana, la Sala deberá analizar todos y cada uno de los conceptos de violación que se hayan manifestado por considerarse contraventores de las formalidades o procedimientos.

La Sala del Tribunal está impedida para suplir agravios deficientes; no obstante ello, puede invocar de oficio la incompetencia de la autoridad que haya dictado la resolución, así como declarar la nulidad por ausencia total de fundamentación y motivación.

El contenido de la sentencia se vincula con la pretensión, toda vez que se clasifican en declarativas (cuando al emitirse la resolución de una situación de hecho, el juzgador determina en el mundo del derecho); constitutivas (cuando surge un nuevo estado jurídico) y, de condena (vinculadas con obligaciones de dar, hacer o no hacer).

En este punto no hay que olvidarnos que al hablar de la justicia fiscal y administrativa en el apartado A del presente capítulo mencionábamos que el contencioso administrativo que existe en nuestro país, fue creado en un principio con características de mera anulación por el alcance de sus fallos; hoy en día en ocasiones tiene alcances de un sistema de plena jurisdicción, el cual es el principal objetivo de nuestro Tribunal Administrativo, por lo que podemos afirmar que en él se dictan sentencias declarativas y de condena (en ocasiones), no así constitutivas.

En el supuesto de que en la sentencia se ordene que la autoridad restituya un derecho subjetivo violado o la devolución de una cantidad (sentencias de condena), previamente el Tribunal deberá hacer constar el derecho del actor, además de la ilegalidad del acto que se impugna.

Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueden ser de los siguientes tipos:

- 1.- Reconocer al validez de la resolución impugnada.
- 2.- Declarativa de la nulidad de la resolución impugnada (nulidad lisa y llana).

3.- La que declara la nulidad para efectos, señalando con precisión cómo debe cumplirla la autoridad.

4.- Declarando la existencia de un derecho subjetivo y condenando al cumplimiento de una obligación determinando la nulidad del acto combatido.

Las sentencias deben ser cumplimentadas en un plazo de 4 meses, contados a partir del día en que la sentencia quede firme.

Son causas de ilegalidad de las resoluciones administrativas y que orientan al Magistrado Instructor al momento de emitir sentencia definitiva, las siguientes:

1.- Incompetencia del funcionario que haya emitido o tramitado el procedimiento de la que se originó la resolución impugnada.

2.- Omisión de los requisitos formales que afecten las defensas del particular y trasciendan el sentido de la resolución como la fundamentación y motivación.

3.- Vicios en el procedimiento.

4.- Que se hayan aplicado las normas indebidas, se contravengan las aplicadas

5.- Que los hechos que motivaron la emisión del acto controvertido no se hayan efectuado o se apreciaron en forma

equivocada, traducíéndose en un acto de desvío del poder de la parte de la autoridad administrativa.

Si la Sala dictó sentencia fundando su resolución en el hecho de que hubo omisión en los requisitos formales, fundamentación y motivación o bien por vicios en el procedimiento, deberá declarar la nulidad del acto impugnado para efectos de que se dicte un nuevo acto que cumpla con todos y cada uno de los requisitos debidos, excepto cuando se trate de facultades discrecionales de las autoridades fiscales.

Existen dos figuras contempladas en el Código Fiscal de la Federación, relacionadas con la emisión de la Sentencia, las cuales son:

1.- Aclaración de Sentencia. Es el único medio de defensa que las partes pueden hacer valer en la Sala Regional o Sección del Pleno que dictó la sentencia por considerar que ésta es contradictoria, ambigua u oscura. Este se promueve por una sola vez, dentro de los diez siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación por medio de la cual se conoció la resolución.

La Sala o Sección deberá dictar la resolución de aclaración dentro de los cinco días siguientes al en que se interpuso el recurso la cual, formará parte de la sentencia recurrida y no acepta recurso alguno en contra, reputándose como cosa juzgada (sentencia definitiva).

2.- **Excitativa de Justicia.** Es el medio de defensa legal con que cuentan las partes para el caso de que no se dicte la sentencia en el plazo señalado para ello. De esta figura conoce el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien pedirá un informe al Magistrado Instructor que no haya cumplido con la emisión del proyecto de la sentencia, el cual se deberá rendir en cinco días; le competará resolver al Pleno del Tribunal, quien en caso de encontrar fundada la excitativa, concederá 15 días a el Magistrado para que formule el proyecto que corresponda y en caso de no efectuarlo será sustituido.

En el supuesto de que el Magistrado Instructor sí haya formulado el proyecto respectivo, pero que no haya sido dictada la sentencia, el informe se solicitará a la Sala o Sección que corresponda que se deberá de efectuar en un plazo de 3 días. Considerada fundada la excitativa de justicia por el Pleno, se otorgarán 10 días para que se emita sentencia, caso contrario se sustituirán o cambiarán a los magistrados integrantes de la Sala o Sección respectiva.

L. Recursos.

Un recurso es una forma jurídica de impugnar, refutar o contradecir una resolución jurisdiccional que nos cause agravio con el objeto de que se revoque o modifique o bien se confirme con mejores elementos dicha resolución.

Nuestro Código Fiscal de la Federación prevé la figura de los recursos, proporcionando medios legales de defensa en contra

de las resoluciones emanadas del máximo Tribunal Administrativo, de los cuales tenemos:

- 1.- Recurso de Reclamación
- 2.- Recurso de Queja
- 3.- Recurso de Revisión

- 1.- Recurso de Reclamación.

El recurso de reclamación es el único medio de defensa que las partes pueden hacer valer en la Sala Regional que corresponda, en contra de los acuerdos que dicte el Magistrado Instructor por los que admita, deseche o tenga por no presentada la demanda, la ampliación a la misma, la contestación, al igual que la contestación a la ampliación de la demanda o que se refiera a alguna prueba.

También este recurso procede en contra de las resoluciones que nieguen o decreten el sobreseimiento del juicio o aquellas que admiten o rechacen la intervención de un tercero.

El recurso en cita deberá hacerse valer ante la Sala Regional competente dentro de los 15 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución que se recurre.

Admitido el recurso, se correrá traslado del mismo a la contraparte para que manifieste lo que a su derecho convenga en el término de 15 días y transcurrido el mismo, se dará cuenta a la Sala para que resuelva lo conducente.

2.- Recurso de Queja.

El recurso de queja procede en casos de incumplimiento de sentencia firme y definitiva, así como interlocutoria que hubiese otorgado o negado la suspensión definitiva; también procede contra la repetición de una resolución anulada por exceso o defecto del cumplimiento de la sentencia, o bien, contra el total incumplimiento de la sentencia, toda vez que el plazo para cumplimentar la misma por la autoridad fiscal es de cuatro meses.

El recurso en comento, se interpone dentro de los 15 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación por medio de la cual se tenga conocimiento del acto, ante el Magistrado Instructor, quien corre traslado a la contraparte para que a su vez de contestación a la misma, rindiendo un informe en cinco días y vencido este plazo, con informe o sin él la Sala de manera colegiada dictará la resolución correspondiente.

La excepción a la regla de dar vista a la contraparte es cuando la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de que se hubiera cerrado instrucción al desistirse la demandante.

La resolución puede ser en tres sentidos:

a. Sí existe repetición del acto impugnado, éste se deja sin efectos y se ordena al funcionario responsable ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

Esta misma resolución se notifica el superior jerárquico del funcionario responsable e impondrá una multa a este último.

b. Si hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, igualmente se dejará sin efectos la resolución recurrida y se le concederá al funcionario responsable veinte días para que de debido cumplimiento a la sentencia, de conformidad con los términos y condiciones fijados por la Sala para ello.

c. Si se decide que existió incumplimiento u omisión total se le concederán al funcionario responsable veinte días para que cumpla con la sentencia y se procederá de acuerdo a la forma prevista para el caso de repetición del acto impugnado.

Este medio de defensa sólo se puede hacer valer una vez. En caso de que se detecte por la Juzgadora que es totalmente improcedente (contra actos que no constituyan resolución definitiva) se impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

Si se trata de resolución definitiva pero la Sala considera que la queja es improcedente se instruirá como un juicio nuevo.

3.- Recurso de Revisión.

Es un recurso reservado exclusivamente a la autoridad demandada, toda vez que el particular cuenta, con el Amparo como medio de defensa, por lo que se le ha equiparado al juicio de amparo indirecto en materia fiscal.

Su procedencia es en contra de:

1.- Resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreesalario.

2.- Sentencias definitivas.

Se interpone ante la Sala que emitió el acto y conoce el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala respectiva, en un plazo de 15 días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación de la resolución que se impugna.

Existen requisitos específicos que deben tener las resoluciones para que las autoridades puedan interponer el recurso de revisión y son:

1) Que la cuantía del asunto exceda de 3500 veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

El Código Fiscal de la Federación establece una regla especial en tratándose de contribuciones cuyo pago o determinación se efectúe en periodos menores a doce meses, caso en el cual el monto a considerar para los efectos de la interposición del recurso de revisión, se deberá calcular dividiendo el total de la suma de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar por doce.

2) Que sea de importancia y trascendencia

3) Que sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales (en este supuesto el recurso se interpondrá solo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y que se refiera a lo siguiente:

- * Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.

- * Alcance de los elementos esenciales de la contribución.

- * Competencia de la autoridad que dictó u ordenó la resolución impugnada o tramitó el procedimiento del que deriva la resolución o que tramitó el ejercicio de facultades de comprobación.

- * Violaciones procesales en el juicio que afecten las defensas del recurrente.

- * Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

- * Que afecten el interés fiscal de la Federación.

4) En contra de resoluciones de aportaciones de seguridad social cuando el asunto se refiera a sujetos obligados, conceptos que integran la base de cotización o sobre seguro de riesgos de trabajo.

5) Contra resoluciones en materia de responsabilidades de servidores públicos.

6) Contra resoluciones que resuelva el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los casos de atracción.

En lo que respecta al juicio contencioso administrativo, tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es lo que podemos anotar, toda vez que la profundización en el mismo no es objeto del presente trabajo, sin embargo sólo resta decir que en el supuesto en que el particular interponga amparo en contra de alguna resolución impugnada también por medio de recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo resolverá la revisión también en una sola sesión.

III. SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO

A. Antecedentes.

En primer lugar, la suspensión es una figura cuya trayectoria e importancia se ha desarrollado de manera sorprendente en la materia de Amparo en donde su principal objetivo es la conservación del objeto que da origen y existencia al medio de control constitucional.

La mayoría de los autores nos hablan de antecedentes legislativos, enunciando cada una de las leyes que han regulado la suspensión del acto reclamado en el Amparo; sin embargo, hay uno que otro autor que hace referencia a un estudioso: Andrés Lira González quien al analizar el Amparo Colonial en nuestro país argumenta que la figura en estudio se localiza en la mayoría de los amparos de aquella época, pues a los alcaldes mayores, corregidores dentro de sus órdenes y en general, a las ejecutorias del mandamiento de amparo se les advierte que hagan cesar los actos que causan agravio, lo cual no se parece mucho al actual proceso de Amparo. No obstante ello, el antecedente más ejemplificativo de la medida cautelar en mención es el mandamiento del Virrey Don Luis de Velasco otorgado en 1594 a los naturales de Joxutla por medio del cual ampara a dichos naturales mientras se proveía lo que resolviera el problema, de manera tal, que no se echara ganado a las tierras de aquéllos por ninguna persona.

El ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juventino V. Castro, en el libro Biblioteca de Amparo y Derecho Constitucional, menciona el artículo de Víctor Tau Arizoátegui publicado en la Revista de Investigaciones Jurídicas en 1985, el cual manifiesta que en el Derecho Novohispano hay indicios de la suspensión, representados por la fórmula de "**obedézcase y no se cumpla**", cuyo seguimiento era el recurso de suplicación, figuras utilizadas en referencia a los mandamientos legislativos del Rey y en algunas ocasiones de los virreyes. Pero en este punto, se advierte que el recurso de suplicación no era una figura procesal, sino más bien, un medio de control político por así llamarlo.

Asimismo el ministro de nuestro máximo Tribunal, menciona que existían dos leyes (22 y 24) en la Recopilación General de las Leyes, Ordenanzas, Provisiones y Cédulas que recogían dos fórmulas consistentes en "*obedecer y no cumplir*" (procedía cuando había falsa relación de un hecho y cuando se ocultaba un hecho) y la otra en "*obedecer y cumplir*" (ordenaba el cumplimiento, salvo que se siguiera "*escándalo conocido*" o "*daño irreparable*").

Posteriormente en 1836, con las Siete Leyes Constitucionales, tenemos que se consignaban los derechos del mexicano, pero en caso de privación por utilidad pública podía reclamarse, acto que suspendía la ejecución hasta el fallo.

Después pasamos ya a la legislación de Amparo que desde sus inicios ya contemplaba a la figura de la suspensión del acto

reclamado para situaciones vigentes por hechos notorios, tal y como se observa del Proyecto de Don José Urbano Fonseca bajo la vigencia del acta de Reformas de 1847; aunque la forma en como se planeó era la de otorgar amparo provisionalmente.

Finalmente podemos establecer que a partir de que en la Constitución de 1857 con sus artículos 101 y 102 que reglamentaban el Amparo, se buscó regularlo y con él a la suspensión que nació como tal al lado de la mencionada institución jurídica, la cual tuvo su propia ley en 1861 denominada "Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo".

En esos términos, no haré referencia a las demás leyes que han existido, pues la suspensión ha ido evolucionando a la par con el Amparo y todas las reformas que les han dado permanencia a lo largo de su vida jurídica; toda vez que hasta nuestros días, la suspensión del acto reclamado tiene su importancia en el proceso de Amparo.

B. Concepto y definición de Suspensión.

El significado etimológico de la palabra suspensión deriva de la palabra latina *suspensio, suspensionis* de *suspendere*, es levantar, colocar o detener una cosa en alto en el aire; diferir por algún tiempo una acción o una obra.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, establece que suspensión es acción y efecto de "*detener, paralizar por algún tiempo una obra o acción*", y detener es

"conservar, guardarse o retardarse una cosa". En efecto, suspender es impedir que continúe o nazca un acto, conducta o suceso, darle vida a éstos o bien paralizar sus efectos o consecuencias que están por realizarse, lo cual no significa destruir o desaparecer la materia sino dejar que subsistan pero sin que se permita movimiento o avance.

De acuerdo a lo anteriormente citado, se suspenden actos o sucesos positivos, que están por realizarse y no negativos (que no existen), porque no se puede detener lo que no tiene vida. Es importante el hecho de que al no destruirse lo que se suspende, dicho objeto puede volver a tener existencia por lo que esa paralización es temporal.

El Doctor Ignacio Burgoa Orihuela ha dado una atinada definición de la figura en mención diciendo que *"la suspensión en el juicio de amparo es aquel proveído judicial (auto o resolución...) creador de una situación de paralización o cesación, temporalmente limitada, de un acto reclamado de carácter positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo o iniciación, desarrollo o consecuencias de dicho acto, a partir de la mencionada paralización o cesación, sin que se invaliden los estados o hechos anteriores a éstos y que el propio acto hubiese provocado."*²¹

Dar en estos momentos un concepto jurídico, es adelantarnos a lo que no hemos explicado o tratado de desentrañar, toda vez que para lograr este objetivo es necesario

²¹ EL JUICIO DE AMPARO. 35ª ed. Ed. Porrúa. México, 1999. pág. 711

primeramente analizar la naturaleza de la suspensión dentro del Derecho.

C. Naturaleza Jurídica.

La suspensión del acto reclamado como hemos mencionado en el apartado que antecede, tiene su mayor desenvolvimiento en la materia de Amparo. Ahora bien, para poder determinar su naturaleza jurídica es necesario centrarnos en esa área del Derecho y primordialmente en lo referente al proceso que es el punto exacto en donde esta figura tiene su campo de acción. Por lo tanto, es preciso remontarnos a la opinión de algunos estudiosos del Amparo.

Alberto del Castillo del Valle afirma que *"la suspensión del acto reclamado es la institución jurídica que obliga a las autoridades estatales señaladas como responsables en una demanda de amparo a detener su actuar, durante el tiempo en que está en trámite el juicio de garantías, evitando con ello que se consuma el acto con efectos irreparables y que el juicio quede sin materia,"*²² y nos explica que se trata de una medida que tiende a evitar que el acto se consuma. Luego entonces, como primer dato tenemos que se trata de una medida, es decir un límite. Aquí es preciso mencionar que el Amparo es un medio de control de la constitucionalidad para los actos de autoridad, con lo que se deduce que estamos en presencia de un límite, un control al poder de la autoridad (Gobierno) representado en cada

²² SEGUNDO CURSO DE AMPARO. Ediciones Edal. México. pág. 112.

una de sus actividades, y en la especie, aquellas que son destinadas o producen efectos en la esfera del particular o administrado.

Vinculando ahora el tema en estudio y al Derecho Procesal, los tratadistas como Ricardo Couto, Juventino V. Castro, Genaro Góngora Pimentel, Ignacio Burgoa Orihuela, Alfonso Noriega por mencionar algunos, señalan en sus respectivas obras en las que tratan el tema en estudio, que el problema radica en el establecimiento de decidir si se está frente a una medida cautelar, medida provisional o provisión cautelar.

Ya dijimos que medida es contenerse, moderarse o limitarse a ejecutar una cosa. Por su parte cautela es precaución y reserva, que nuestro actuar es precavido. En estos términos, Eduardo Pallares define a las medidas cautelares como *"las que autoriza la ley para que el titular de un derecho subjetivo asegure oportunamente su ejercicio cuando carece de un título ejecutivo mediante el cual pueda de inmediato obtener la ejecución judicial del mismo"*²³

En la Enciclopedia Jurídica Básica observamos que las medidas cautelares son una *"serie de instrumentos con que el ordenamiento jurídico protege de manera provisional y*

²³ DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL, 24ª ed. Ed. Porrúa. México, 1998. pág. 558.

*preventiva, la integridad de un derecho, cuya existencia se discute en un proceso, mientras dura*²⁴, el mismo.

De lo anterior advertimos que se trata de proteger provisional (de manera transitoria, accidental, temporal) y preventivamente (preparar y disponer anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar una cosa, es decir para un fin). A su vez una provisión es prevenir o prever (ver con anticipación algo, conocer antes de, con base en señales o indicios).

Claro, todo eso es la suspensión en el Amparo, porque busca la conservación del objeto del mismo, y no sólo en esa parte del Derecho sino también en el Derecho Procesal, es un remedio o instrumento de efectividad para evitar el riesgo de la dilatación del proceso en el litigio para el aseguramiento de una hipotética ejecución forzosa y futura de un acto que cause perjuicio a un individuo.

Ahora sí, podemos afirmar que el significado que se le de es correcto, pues implica todo ello y uno y otro concepto se relacionan, es decir, podemos hablar de medida provisional, medida cautelar o provisión cautelar, incluso ya, procesalmente al haber mencionado el carácter de instrumental nos estamos refiriendo a aquella herramienta con la que cuenta el particular para prevenir un acontecimiento y que en nuestro derecho Positivo, se tramita de manera incidental, accesoria a lo principal (es decir, al proceso mismo).

²⁴ TOMO III. (IND-PRO) 1a. ed. Ed. Civitas. España, 1995. Pág. 4222.

La forma de resolver por el juzgador para determinar si procede concederse o negarse la suspensión de lo que se reclama varía, dependiendo de dónde nos ubiquemos; no siempre hablamos de un incidente, ya que éste no influye o mejor dicho no debe influir en la resolución o asunto principal (controversia de fondo) porque es un procedimiento adjetivo relacionado inmediata y directamente con el asunto principal, pero en ocasiones su tratamiento no es el mismo, pues su resolución puede también recaer en un simple acuerdo unilateral o bilateral; en efecto, algunas veces sólo decide el resolutor con lo aportado por el solicitante de la suspensión (generalmente al momento de producir la demanda), sin tomar en consideración a la contraparte.

Consideramos que la suspensión es una medida cautelar accesoria que provee un órgano jurisdiccional que crea un estado de paralización temporal de un acto impugnado o reclamado de carácter positivo, para impedir en lo futuro, el nacimiento, desarrollo o consecuencias jurídicas de otro acto o del mismo.

D. Objeto, alcance e importancia.

En materia de Amparo hemos indicado, que el objeto de la suspensión del acto reclamado es mantener viva, con existencia, la materia del juicio de garantías, hasta en tanto el juzgador no decida sobre la controversia puesta a su conocimiento por el quejoso con lo que las autoridades responsables dejan de actuar, quedando en suspenso el acto y por otro, lado proponerse el

evitar perjuicios que la ejecución del acto pueda ocasionar al agraviado.

Esa detención de la ejecutoriedad del acto reclamado no debe producir efectos restitutorios, constitutivos o resolutorios; por ello, podemos sintetizar mencionando que en general, lo que se busca con la suspensión es asegurar la hipotética ejecución obligatoria, forzosa y futura de un acto que pudiese, mientras se resuelve el proceso, causar un daño o perjuicio al particular; de ahí que Alfonso Noriega diga que la finalidad de la suspensión tiene su fundamento en la incumbencia directa al quejoso, consistente en que su interés jurídico es evitar que se le cause, *"con la ejecución inmediata del acto reclamado y la dilación necesaria en dictar sentencia sobre el fondo de la cuestión planteada, perjuicios de difícil -y aún de imposible-reparación"*²⁵. En consecuencia, la suspensión solo opera hacia el futuro y puede paralizar el acto por un determinado tiempo mientras se resuelve la controversia principal del juicio o proceso.

La suspensión está relacionada con los efectos del acto reclamado que representan su contenido y alcance, pues en esta figura son más restringidos, por lo que la legislación ha establecido ciertos requisitos (comunes a todas) pero, cuya base son los generalmente indicados en el fundamento constitucional (artículo 107, fracción X) y en la Ley de Amparo (artículo 122 y

²⁵ LECCIONES DE AMPARO (TOMO II). 5ª ed. Ed. Porrúa. México, 1997. Pág. 1018.

siguientes) consistentes en ver las condiciones y garantías que determine la ley, tomando en cuenta:

- * la naturaleza de la violación alegada,
- * la dificultad de reparación de daños y perjuicios que pueda sufrir el particular agraviado,
- * los daños y perjuicios que se puedan causar a terceros, y
- * el interés público.

Es preciso hacer un paréntesis en este momento para citar los actos que son suspendibles, pues de ello depende que sus consecuencias se puedan o no suspender.

¿Qué es un acto reclamado? Es una conducta de la autoridad (para efectos de nuestro estudio) que puede consistir en un hacer o no hacer, de carácter administrativo o judicial. Los estudiosos de nuestro tema, han realizado una clasificación de los actos reclamados de los que señalaremos los siguientes.

Los actos consumados no se pueden suspender, por ser aquéllos que se han realizado en forma total e íntegra, se ha conseguido el objetivo para el cual fue dictado, ya ha sido ejecutado; por lo que sí se concede la medida cautelar, tratándose de estos, estaríamos frente a una restitución, lo que no es aceptable en nuestro campo.

Actos de tracto sucesivo, son los que exigen para su realización una serie de actos de manera continua, por lo que su realización no es momentánea; procede la suspensión siempre y cuando se desee suspender su ejecución, pues sí se ejecutan se consideran consumados.

Actos continuos o continuados, para que nazcan, se necesita una pluralidad de acciones con unidad de intención, se consuma en un solo momento pero, sus consecuencias se prolongan en el tiempo y la regla indica que la suspensión no se puede otorgar en contra de ellos porque las acciones de la autoridad no se repiten en el tiempo.

Actos declarativos, son aquellos en los que la autoridad resuelve una situación jurídica que no produce efectos, solo se enuncia y contra ellos no procede la suspensión.

Actos consentidos, son los que permiten una cosa o la aceptación en que se haga, contra ellos no se otorga la suspensión, toda vez que el agraviado no interpone a tiempo algún medio de defensa conforme a la ley.

Actos positivos, aquéllos que se traducen en un hacer por parte de las autoridades implicando, para la persona contra la que se emiten, los efectos de una acción de orden, privación o molestia, por lo que son actos suspendibles.

Actos negativos, se caracterizan porque son un conceder o un negar algo, decir que no es cierto; en ellos la autoridad se rehúsa a favor del gobernado, no quiere o no acepta lo solicitado y no es dable en estos, la suspensión porque de concederse se restituirían las cosas.

Actos prohibitivos, consisten en la imposición de obligaciones de no hacer por parte de la autoridad a los particulares, contra ellos sí se puede dictar la suspensión.

Actos negativos con efectos positivos, en éstos la negación de la autoridad implica actos efectivos, razón por la que en ocasiones se concede la suspensión para impedir la realización de esos efectos positivos.

Actos futuros inminentes, son próximos a realizarse, su comisión se asegura en un lapso breve y reducido, su ejecución es posible de efectuarse en un lapso breve y reducido, es certera su realización.

En consecuencia, la trascendencia de la suspensión se condiciona al acto que le da origen, que es cronológicamente anterior y cuyas consecuencias pueden perjudicar al agraviado en su esfera jurídica.

**IV. LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO
PREVISTA EN EL ARTÍCULO 208 BIS DEL CÓDIGO FISCAL
DE LA FEDERACIÓN.**

A. Naturaleza y duración.

Antes de desarrollar este apartado, es necesario señalar que la creación de este artículo 208 Bis, dentro del Código Fiscal de la Federación, es relativamente reciente; su incursión en este ordenamiento legal fue en enero de 2001. El motivo de ello fue el que los Tribunales del Poder Judicial tuviesen menos trabajo, toda vez que los contribuyentes al apreciar que era preferible acudir al Amparo que al juicio contencioso administrativo, se decidían por la primera vía mencionada; en efecto, existía una inclinación por el juicio de garantías porque además de conseguir una resolución sobre su situación (generalmente la imposición de un crédito fiscal), podían obtener la suspensión del acto reclamado cumpliendo con los requisitos que señala la Ley de Amparo. Luego entonces, lo que se buscó fue que la promoción del juicio de nulidad no cayera en desuso y se disminuyera la carga de trabajo de los altos tribunales del Poder Judicial.

También, la creación del precepto legal en cita se debió a que el artículo 227 del Código Fiscal de la Federación, que comprende el incidente de suspensión de ejecución, exige mayores requisitos que la propia ley de amparo para otorgar esta medida sobre todo, porque al remitir a las formas de

garantizar el interés fiscal conforme a las disposiciones existentes para ello, en el propio Código Tributario al momento de establecer el monto de esa garantía, se tiene que cumplir con la forma enunciada en el artículo 141 de este ordenamiento legal, que se considera excesiva, al exigir el importe de las contribuciones adeudadas actualizadas y los accesorios causados, los accesorios que se generen en los doce meses siguientes a su otorgamiento y que al terminar ese periodo se actualice el importe cada año y se amplíe la garantía a fin de que se cubra el crédito actualizado y el importe de los recargos, incluyendo el correspondiente a los doce meses siguientes.

Para desentrañar la naturaleza de la suspensión prevista en el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, es preciso citar lo que establece dicha disposición legal respecto de que los particulares o sus representantes legales, lo que solicitan es la suspensión de la ejecución del acto impugnado. Por lo tanto, el objeto de esta clase de suspensión es la ejecución de un acto impugnado.

¿Qué es un acto impugnado? Acto que el enjuiciante considera le causa agravio. En el estudio que realizamos, no debemos olvidar que al tratarse del juicio contencioso administrativo que implica un litigio, un conflicto de intereses entre los particulares y la administración, el acto objeto del mismo es una resolución emitida por autoridad administrativa que debe ser definitiva, que lesione un interés, cause un agravio o perjuicio, tiene que ser personal y concreta, debe constar por escrito, y que sea nueva.

Hemos dicho que suspender es impedir que continúe o nazca un acto, conducta o suceso, o bien paralizar sus efectos o consecuencias que están por realizarse, lo cual no significa destruir o desaparecer la materia sino dejar que subsistan pero sin que se permita movimiento o avance. Los actos que se suspenden son actos o sucesos positivos, que están por realizarse y no negativos porque no se puede detener lo que no tiene vida. Al no destruirse lo que se suspende, dicho objeto puede volver a tener existencia por lo que esa paralización es temporal.

La suspensión lo que busca es la conservación del objeto del mismo, es un remedio o instrumento de efectividad para evitar el riesgo de la dilatación del proceso en el litigio para el aseguramiento de una hipotética ejecución forzosa y futura de un acto que cause perjuicio a un individuo.

Por todo lo anterior, los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, han señalado en diversas resoluciones que la medida suspensiva de los actos impugnados y sus efectos, tiene como presupuesto no sólo el peligro en la demora del dictado de una resolución, sino también del buen derecho, mismo que se basa en un conocimiento dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso.

Ahora bien, al igual que en el Derecho Procesal de Amparo, en el Derecho Procesal Fiscal (que es el ámbito al que pertenece el juicio contencioso administrativo y en el que encerramos la figura de la suspensión de la ejecución del acto impugnado), se

habla del incidente de suspensión previsto en el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, el cual no tiene cabida dentro de los de previo y especial pronunciamiento, pero que por su objetivo debe de resolverse lo más pronto posible. A este respecto, los criterios sustentados por el personal Juzgador del máximo Tribunal Tributario, han establecido correctamente que la figura contemplada por el artículo 208 Bis es un incidente como se aprecia en las publicaciones realizadas en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Recordemos que un incidente es una cuestión marginal al asunto principal de un pleito, pero con él relacionada, y que en materia procesal, incidente es un procedimiento legalmente establecido para resolver cualquier cuestión que con independencia del asunto principal, surja en un proceso. Que la forma de resolver por el juzgador para determinar si procede concederse o negarse la suspensión de lo que se reclama es a través de un incidente, ya que éste no influye o mejor dicho no debe influir en la resolución o asunto principal (controversia de fondo) porque es un procedimiento adjetivo relacionado inmediata y directamente con el asunto principal; aunque algunas veces sólo decide el resolutor con lo aportado por el solicitante de la suspensión (generalmente al momento de producir la demanda), sin tomar en consideración a la contraparte, hecho que procede de oficio porque se trata de actos sobre los cuales notoriamente es dable el otorgamiento de la medida cautelar.

Por lo tanto, consideramos que la suspensión prevista en el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, es una

medida cautelar accesoria que provee un órgano jurisdiccional (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) que crea un estado de paralización temporal de un acto impugnado o reclamado de carácter positivo, para impedir en lo futuro, el nacimiento, desarrollo o consecuencias jurídicas de otro acto o del mismo.

Lo anterior es así toda vez que la Sala Juzgadora va a decretar la detención de la ejecución del acto que se impugna a través del juicio contencioso administrativo hasta en tanto el mismo cuerpo Colegiado resuelva sobre si la resolución impugnada fue emitida en forma debida y con apego a la legislación vigente, siendo que lo que generalmente se paraliza es el cobro de una cantidad en dinero, considerada crédito fiscal; la cual en caso de ejecutarse podría acarrear un detrimento en el patrimonio del particular y más aún si al final del juicio se considera ilegal el acto impugnado y se declara la nulidad de éste.

La suspensión regulada por el artículo 208 Bis del Código Tributario, impide la ejecución de las resoluciones y actos definitivos impugnados en el juicio contencioso administrativo, que opera sólo respecto de actos positivos de los cuales se ordena la detención o paralización hasta en tanto se dicte sentencia definitiva firme, cuya finalidad es conservar la materia del litigio y evitar un grave e irreparable daño a las partes o a la sociedad.

Consiguientemente, en cuanto a la duración de esta figura, ha quedado señalado su carácter de temporal, puesto que tiene

vida, el tiempo que dure el juicio contencioso administrativo y se resuelva en definitiva es decir, hasta que se dicte la ejecutoria que resuelva el fondo de la controversia administrativa o fiscal.

A diferencia de la suspensión prevista en el Juicio de Amparo, se podrá observar que en el supuesto de la exigencia de la garantía que se pide, la suspensión no se otorga o no nace sin que exista aquélla; toda vez que en el juicio de garantías, se da oportunidad de que aún sin garantía pueda decretarse la medida cautelar, dando un plazo de 5 días para que el quejoso cumpla con el citado requisito y que en el supuesto de que no se cumpla con él, la suspensión sigue surtiendo efectos sin que por ello pueda evitarse que la autoridad en un momento dado ejecute el acto reclamado.

En consecuencia, la suspensión del acto impugnado en materia fiscal, inicia con la declaración de la misma por el Magistrado Instructor o por la Sala que conozca del asunto.

B. Requisitos de procedibilidad.

El mismo artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, establece determinados requisitos que se tienen que cumplir para que se pueda decretar la suspensión del acto impugnado por la Sala Regional respectiva, por lo que a continuación se mencionarán.

1.- Solicitud

La suspensión se puede solicitar en el mismo escrito que contiene la demanda o bien, en un escrito presentado en cualquier tiempo, hasta que se dicte sentencia. La solicitud se exhibirá ante la Sala de cuyo conocimiento sea el asunto principal, es decir ante la cual se haya turnado la demanda por la que se impugna el acto de autoridad.

2.- Interés General (Social)

Es claro el dispositivo contemplado en el precepto legal 208 Bis del Código Tributario, al establecer dos supuestos a considerar para determinar la procedencia de la suspensión del acto impugnado; en primer lugar como una regla general tenemos a lo establecido en la fracción V, del numeral en comento del cual se desprende que tratándose de actos cuya ejecución o inejecución ocasione perjuicios al **interés general**, la suspensión debe ser negada por este órgano. Pero no sabemos qué es el interés general, quedando como facultad del juzgador el arbitrio de determinar cuando se está en presencia de este requisito.

El criterio anterior ha sido el sustentado durante muchos años por parte de todos los juzgadores, principalmente por nuestro máximo Tribunal de Justicia a nivel Nacional como lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual se traduce en el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia I.3o.A. J/16, visible en la Página 383 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: V, Enero de 1997, Novena Época, el cual señala que el interés social, no constituye una noción que pueda configurarse a partir de la declaración formal contenida en la ley

en que se apoya el acto reclamado. Sino por el contrario, ha sido criterio constante que corresponde al Juez examinar la presencia de tal factor en cada caso concreto. Es un concepto que se perfila como concepto jurídico indeterminado, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevaletientes en el momento en que se realice la valoración. Que para darle significado, 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 una sociedad.

No obstante lo anterior, este criterio sólo establece el porqué no se tiene un concepto de interés general (el cual comúnmente es empleado indistintamente con las expresiones de interés social, interés de la nación e interés público, pero siempre refiriéndose a lo que en esencia significa este último) y los alcances del mismo, pero no qué es lo que se debe de tomar en cuenta, cuáles son las circunstancias específicas para concretizarlo. Es prescindible señalar que lo que se pretende proteger es el interés general entendido como **interés público**, por lo que nuestro estudio será enfocado al último en mención, tal y como se explicará en los párrafos siguientes.

Actualmente existen autores como Miguel Acosta Romero que han elaborado un estudio para poder diferenciar al interés general de otros conceptos. Sin embargo la diferenciación la trataremos después de que enunciemos el siguiente requisito que consideramos está vinculado con el anterior, por estar estrechamente vinculados, al referirse principalmente a los fines que tiene la actividad del Estado y que por lo tanto no pueden olvidarse.

3.- Orden Público.

El orden público es un concepto cuya problemática en su definición es la misma que la señalada para el interés general, acepciones que están totalmente vinculadas a otros conceptos como son utilidad pública y beneficio social.

En primer lugar se considera al **interés público** como un beneficio, provecho, utilidad, o necesidad de carácter colectivo, de ahí que Georges Burdeau en su Tratado de Ciencia Política señale que es "*conjunto de bienes necesarios a la vida humana organizados entre sí, de tal modo que constituyen un ambiente que ofrezca al individuo los medios de alcanzar, gracias a su propia labor, su destino temporal,*"²⁶ cuya responsabilidad parcial o integral es de la sociedad.

²⁶ Ob. Cit. por ACOSTA Romero Miguel. SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 2ª ed. Ed. Porrúa, México, 1993. Pág. 1048.

A este interés hay que distinguirlo primordialmente de lo que es el interés social, interés general e interés de la nación. Esta diferenciación radica en aprender a reconocer lo siguiente:

Hablamos de interés social al referirnos a una sociedad, reunión de seres inteligentes que persiguen un fin común, el cual al igual que Castelain, Acosta Romero, considera que es una unión moral.

El interés de la nación, básicamente se circunscribe a la nación, entendida como el grupo social reunido para un fin pero que comparten un territorio, lengua, costumbres e incluso la conciencia.

Por su parte el Interés general es común a toda una población que vive en un país sin que exista una individualización, por el que se obtiene la convivencia de la *mayoría* y que prevalece frente al interés de un individuo, como parte del Derecho Público. También se entiende como el *"conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado"*²⁷

Por lo anterior podemos decir que el interés público es una acepción tan amplia que abarca a todos los demás tipos de

²⁷ CORNEJO Certucha, Francisco M. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. 10ª ed. Ed. Porrúa. México, 1997. pág. 1780.

intereses y que primordialmente se basa en la legitimidad, buscando satisfacer ahora sí las necesidades de la colectividad.

Por otro lado, el orden público es de incumbencia del Gobierno en concreto, a quien está encargada la administración de justicia, y a este lo podemos conceptuar como el conjunto de normas, instituciones y principios que permiten la convivencia humana. El orden es mantener, crear, fomentar, proteger un ambiente propicio, adecuado, para que los hombres alcancen sus perspectivas y al ser público se refiere al aspecto de que como todo ser humano es por naturaleza gregario, necesita dentro del grupo social donde se desenvuelva de un orden, de esa excelente adecuación.

Ahora bien, tanto el interés público como el orden público se aplican conforme a la utilidad pública, esa cualidad de un bien que tiende a satisfacer las necesidades de la colectividad. Y es en este punto cuando la especificación de útil o provecho, entonces sí depende de las circunstancias de tiempo, lugar, condiciones políticas, económicas y sociales, pues vivimos en un mundo cambiante.

Finalmente, el beneficio social, es el hecho o actividad que tiende a satisfacer una necesidad de carácter colectivo. Acosta Romero lo considera como el residuo, toda vez que el Gobierno podrá tratar de satisfacer una necesidad que considerará de carácter colectivo, pero cuya proporción no siempre podrá cumplir su objetivo, lo cual trae que sólo se beneficie a un determinado grupo y en ocasiones no se proteja a todos.

4.- Daño

Aunado a lo anterior la fracción VI, del artículo en estudio, indica que para decretar la suspensión o negarla debe analizarse si con ella se pueda ocasionar **daños o perjuicios** a la otra parte o a terceros, supuestos que en caso de actualizarse la suspensión 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 contencioso administrativo, lo que consideramos la excepción a la regla.

De lo anterior se desprende, que es necesario establecer qué es un daño, perjuicio e indemnización.

El daño es una palabra que proviene del latín *damnum*, deterioro, menoscabo, destrucción, ofensa o dolor que provocan en la persona, cosas o valores morales o sociales de alguien. El Código Civil Federal en su artículo 2,108 establece que se entiende por daño "*la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación*".

5.- Perjuicio.

Un perjuicio es una "*privación de utilidad, lucro o provecho, lícito y seguro, o al menos probable, causada al patrimonio de una persona, por un acto u omisión imputable a otra que da*

*lugar a la indemnización*²⁸, de esa forma el Código Civil Federal en su artículo 2,109 indica que perjuicio es *“la privación de cualquiera ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación”*.

Ahora bien, por lo que respecta a la indemnización, ésta es resarcir, compensar, reparar un daño o un perjuicio. En apuntadas consideraciones, la indemnización implica saber qué es un daño y un perjuicio. Por lo tanto se requiere de un acto u omisión cuyas consecuencias provoquen pérdida o disminución en el patrimonio de una persona y que se pueda traducir en una ganancia lícita si ese acto u omisión no se hubieren actualizado, con la finalidad de que se pueda cuantificar y así poder reparar los efectos producidos.

C. Supuestos para decretar o negar la suspensión.

El mismo artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación hace una distinción entre dos supuestos para decretar o negar la suspensión, respecto de la garantía a satisfacer y que son:

1. Caso de contribuciones.

El dispositivo en cita, establece el supuesto en el que la solicitud de suspensión se refiera a la *ejecución contra el cobro*

²⁸ RALUY POUDEVIDA, ANTONIO. DICCIONARIO PORRÚA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. 39a. ed., Ed. Porrúa. México, 1997. Pág. 566.

de contribuciones, es decir, para el caso de que se solicite la suspensión de cualquier Ingreso que percibe el Estado y que se encuentre previsto en el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación por tratarse del concepto de contribuciones, tales como impuestos, aportaciones de seguridad social, derechos, contribuciones de mejora y sus accesorios, los que participan de la naturaleza de aquéllas.

En efecto, si se trata de contribuciones al Fisco Federal y por lo tanto del no cumplimiento de la obligación que establece el artículo 31 fracción IV Constitucional, se considera que de ninguna manera se puede estar por encima del interés de la sociedad sin contravenir una disposición de carácter público. No obstante lo anterior, lo cierto es que todos reputamos, principalmente la doctrina, que el Fisco Federal siempre es solvente, por lo que no creemos que sea necesario otorgar garantía en caso de que se cause algún menoscabo al Fisco Federal, pero entendemos que siendo el pago de contribuciones una obligación de carácter constitucional, su total cumplimiento es de sumo interés para la colectividad, ya que de ello depende que el presupuesto de ingresos y egresos de nuestro país, se cumpla al pié de la letra.

a) Depósito

Ahora bien, en el supuesto de que nos encontremos en presencia del cobro de contribuciones, se establece como único requisito el consistente en depositar, previamente a la formulación de la solicitud de suspensión, la cantidad que se adeude ante la Tesorería de la Federación o Entidad Federativa

que corresponda, lo que se considera regla general, sin embargo, existe la excepción a ésta, como a continuación se indica.

b) Excepciones al depósito.

El penúltimo párrafo de nuestro artículo en estudio, establece tres excepciones al cumplimiento del depósito de la suma a que asciende el crédito fiscal, consistentes en lo siguiente:

* Cuando se trate del cobro de sumas que excedan la posibilidad del actor según apreciación del Magistrado.

Ahora bien, en este punto, de los artículos 81 y 82 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se desprende que el actor debe acreditar los extremos de su acción, salvo cuando niegue desconocer la presunción legal que tenga a su favor el colitigante, cuando se desconozca la capacidad y cuando la negativa implique la afirmación expresa de un hecho; por lo que en la hipótesis de que el solicitante afirme en su petición de suspensión que el monto del crédito fiscal excede de sus posibilidades económicas, sin que aportara prueba idónea de ello, su argumento no es suficiente para otorgar la suspensión solicitada, teniendo la posibilidad de demostrar su insolvencia, para que la Sala en conocimiento aprecie la imposibilidad del solicitante de garantizar el interés fiscal.

* Cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora. Esta regla deriva también de la doctrina del Juicio de Amparo, toda vez que se considera ilógico que si en un momento dado ya se otorgó garantía ante la autoridad exactora aunque la misma no la haya aceptado, no se tiene porqué volver a garantizar el mismo objeto, puesto que si así lo fuera, se estaría cometiendo un abuso de autoridad al repetir un cobro dos veces.

*Cuando se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago, asegurándose el interés fiscal en este último caso por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables; pero en este supuesto de obligación solidaria asumida por tercero, éste tiene que comprobar su idoneidad y solvencia, y se considera necesario por los criterios de algunos juzgadores, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigile que sea suficiente la garantía en el momento de su aceptación.

2.- Otros.

He considerado como otros casos, lo que es la excepción a la regla, es decir, no olvidar que la creación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa fue otorgándole competencia absolutamente de carácter fiscal, y que hoy en día se ha pretendido que sea un pleno Tribunal Administrativo, por lo que en caso de no tratarse de contribuciones, ¿qué tratamiento se da a la figura suspensiva?

En primer lugar hay que analizar que se trate de actos cuyos efectos no produzcan perjuicios al interés público, que no contravengan disposiciones de orden público, supuestos en los cuales se negará la suspensión de la ejecución del acto que se impugne, y que no causen daños o perjuicios a la contraparte o a terceros.

Como se mencionó en párrafos precedentes, en el caso de que se causen daños o perjuicios a la contraparte o a terceros, se prevé la posibilidad de que se concederá al particular la respectiva suspensión, 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.

Es bien, sabido que aquí se deja en libertad al particular solicitante para ofrecer cualquier tipo de garantía, siempre y cuando sea bastante para indemnizar a quien se perjudique con la declaración de la suspensión de la ejecución del acto en controversia. Y es entonces, cuando se acude a las formas de garantizar el interés fiscal, de acuerdo a lo estipulado por el artículo 141, del Código Fiscal de la Federación.

D. Suspensión provisional y suspensión definitiva.

Ahora pasaremos a analizar lo que son las resoluciones que recaen a la solicitud de suspensión de ejecución del acto impugnado.

En el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, es decir, en el acuerdo mediante el cual se admita la demanda o bien en escrito por separado, se podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución.

Este tipo de suspensión viene dado, por la materia de Amparo al tratar de salvaguardar el objeto materia del juicio de amparo o bien de las garantías con que cuenta el gobernado, el cual puede sufrir un detrimento en su patrimonio o persona y ser de imposible o difícil reparación. Esta suspensión se produce de la simple lectura que se haga al escrito donde se realiza la petición correspondiente, sin analizar de forma minuciosa los elementos que se tienen al alcance.

El auto a través del cual se haya negado o concedido la medida cautelar, de forma provisional no aceptará recurso alguno.

En el mismo acuerdo en donde se resuelva sobre la suspensión provisional, el Magistrado Instructor dará cuenta a la Sala para que en el término máximo de cinco días, dicte sentencia interlocutoria que decrete o niegue la **suspensión definitiva**. En esta resolución, el Magistrado Instructor deberá analizar todas y cada una de las manifestaciones vertidas por el solicitante en el escrito respectivo, y en su caso, analizará las pruebas ofrecidas con el mismo o las constancias que obren hasta ese momento en el expediente, estudiando si se cumplen con todos y cada uno de los requisitos para su otorgamiento, caso contrario, se niega la provisión cautelar.

Finalmente es de advertir, que la Sala podrá modificar o revocar el auto por el que haya negado o decretado la suspensión cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique (acontecimiento que era del desconocimiento del solicitante al momento de formular la petición), siempre y cuando no se haya dictado sentencia.

**V. SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LAS MULTAS
ADMINISTRATIVAS SOLICITADA EN EL JUICIO
TRAMITADO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA
FISCAL Y ADMINISTRATIVA**

**A. Las multas administrativas como competencia
material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y
Administrativa.**

Tal y como ha quedado establecido desde el desarrollo de nuestro segundo capítulo, la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no siempre fue la misma, pues su principal objetivo al crearse fue todo lo relacionado con la materia fiscal y en esencia todos aquellos conflictos que se suscitaban entre las autoridades fiscales y los particulares.

No obstante lo anterior, con la evolución que ha tenido la Administración Pública Federal y la relevancia de la misma dentro de las relaciones de los órganos que la integran con los gobernados y gracias a la Teoría Francesa que ha influido para la creación de órganos administrativos de control jurisdiccional, se ha implementado el campo material de las facultades del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esto con el propósito de que en nuestro sistema jurídico existan tribunales de lo contenciosos administrativo.

Por lo tanto, las multas administrativas corresponden a la materia que poco ha poco se ha tratado de implementar como parte del conocimiento de nuestro Tribunal Administrativo, hecho que aproximadamente aconteció en 1966.²⁹ De esta manera el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en su fracción III, establece de forma precisa que el mencionado órgano jurisdiccional conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales; asimismo, la fracción XIII del mismo artículo y ordenamiento legal habla de las resoluciones que se han dictado conforme la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual en su artículo 1º señala el ámbito de aplicación de la misma, que corresponde a todos aquellos actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, organismos descentralizados de la Administración Pública Federal paraestatal, a los servicios que el Estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares puedan celebrar el con el mismo. Y a su vez, esta última disposición legal hace una distinción de la materia a la cual no es aplicable la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como lo es la de carácter fiscal, por lo que respecta a contribuciones y sus accesorios, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, la referente al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales, competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera.

²⁹ DÍAZ González Luis Raúl. "REFORMA AL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN: PANORAMA". PRONTUARIO DE ACTUALIZACIÓN FISCAL (PAF). Núm. 272. Marzo, 2001. pág. 119.

Ahora bien, curiosamente, las materias en últimos términos mencionadas, también son competencia de nuestro Tribunal de lo contencioso administrativo, pero tienen un trato específico, generalmente por contar con una reglamentación especial, salvo la materia agraria, laboral y lo tocante el ministerio público, que son áreas destinadas al conocimiento de otra clase de tribunales administrativos o judiciales y que no precisamente son parte de nuestra incumbencia.

Por lo tanto, se entiende que tanto la fracción III como la XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, son las que en concreto nos señalan la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en materia administrativa, y en la cual podemos encerrar el tratamiento de las multas administrativas.

B. Ubicación de las multas administrativas en el Derecho Fiscal.

He establecido en el capítulo primero del presente trabajo que la multa administrativa, es aquél tipo de sanción administrativa que consiste en una cantidad de dinero que debe ser pagada al Estado a través de las dependencias del Poder Ejecutivo, al haber infringido las leyes administrativas. Diferenciación que las caracteriza si las comparamos con otro tipo de multas por ejemplo con las fiscales.

En este supuesto, las multas administrativas forman parte de los ingresos que percibe el Estado cuyo destino es generalmente, apoyar el cumplimiento de las funciones del mismo, dentro de las que se encuentra la satisfacción de las necesidades públicas mediante el otorgamiento de servicios públicos.

La Ley de Ingresos de la Federación, en su artículo 1º, apartado A, fracción VI, punto 1, nos indica como uno de los ingresos del Gobierno Federal a las multas como aprovechamientos.

¿Qué es un aprovechamiento? El Código Fiscal de la Federación, en su artículo 3º, indica qué es un aprovechamiento, siendo el ingreso que percibe el Estado en sus funciones de Derecho Público, pero que son distintos de las contribuciones y de los ingresos que se obtengan por: financiamiento, empresas de participación estatal y organismos descentralizados.

Finalmente es preciso destacar, que el artículo 4º del Código Tributario Federal, señala que los créditos fiscales son los que tiene derecho el Estado a percibir incluso a través de sus organismos descentralizados cuyo origen es por contribuciones, aprovechamientos, accesorios, los que deriven de responsabilidades de servidores públicos o particulares, y los que las leyes les den ese carácter facultando al Estado para que los perciba por cuenta ajena; lo cual se podría resumir en que los créditos fiscales son los ingresos que por ley el Estado tiene derecho a percibir.

Luego entonces, si las multas son aprovechamientos y éstos forman parte de los ingresos del Estado, las mismas tienen el carácter de crédito fiscal.

C. Otorgamiento de la suspensión de la ejecución de las multas administrativas dentro del juicio contencioso administrativo.

Como se ha observado, en el desarrollo del presente trabajo, dentro del juicio contencioso administrativo existen dos procedimientos para solicitar una suspensión, pero su uso es distinto, el incidente de suspensión de la ejecución contemplado en el artículo 227 del Código Fiscal de la Federación y la solicitud de suspensión regulada por el artículo 208 Bis, este último es el que consideraremos por adecuarse a los fines de nuestro análisis.

La suspensión regulada por el artículo 208 Bis del Código Tributario, impide la ejecución de las resoluciones y actos definitivos impugnados en el juicio contencioso administrativo, que opera sólo respecto de actos positivos de los cuales se ordena la detención o paralización hasta en tanto se dicte sentencia definitiva firme, cuya finalidad es conservar la materia del litigio y evitar un grave e irreparable daño a las partes o a la sociedad; luego entonces tratándose de las multas administrativas, tenemos que nos encontramos frente a un acto que cuya emisión puede impugnarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de acuerdo a la fracción III de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa, acto que es positivo, inminente y futuro, toda vez que lo que se busca al solicitar su suspensión, es que no se ejecuten los efectos de la determinación de esa multa, es decir que no se lleve a cabo su cobro. Por lo tanto nos enfocaremos en el artículo 208 Bis, del ordenamiento tributario para determinar qué requisitos debemos de cumplir y reunir para que en un momento dado, se nos otorgue la suspensión de la ejecución de una multa administrativa.

En primer lugar, la suspensión se puede solicitar en el mismo escrito que contiene la demanda o bien, en un escrito presentado en cualquier tiempo, hasta que se dicte sentencia. La solicitud se exhibirá ante la Sala de cuyo conocimiento sea el asunto principal, es decir ante la cual se haya turnado la demanda por la que se impugna el acto de autoridad.

Recordemos que existen dos supuestos a considerar para determinar la procedencia de la suspensión del acto impugnado, la referente a la ejecución contra el cobro de contribuciones y la referente a otros casos como en el que nos ubicamos y que en seguida enunciamos.

La fracción V, del numeral en comento del cual se desprende que tratándose de actos cuya ejecución o inejecución ocasione perjuicios al **interés general**, la suspensión debe ser negada por este órgano; aquí ya hicimos un breve análisis respecto de lo que se debe entender por este término compuesto, y concluimos que a lo que se refería el legislador y que considerábamos de correcta aplicación por las distintas interpretaciones, era al interés público que es una acepción tan

ampla que abarca a toda clase de intereses y que primordialmente se basa en la legitimidad, buscando satisfacer ahora sí las necesidades de la colectividad. Así el interés público es conjunto de bienes necesarios a la vida humana organizados entre sí, de tal modo que constituyen un ambiente que ofrezca al individuo los medios de alcanzar, gracias a su propia labor, su destino temporal, correspondiente a la sociedad misma.

También es necesario abarcar el concepto de orden público, ya que el mismo está vinculado con el interés público, aunado a que el Legislador en la Ley de Amparo los consideró como elementos a estudiar para decretar o negar la suspensión del acto reclamado y siendo que sólo se trasladó la medida cautelar a la legislación tributaria, tenemos que establecer el significado del orden público, y que es de incumbencia del Gobierno en concreto, a quien está encargada la administración de justicia, y se le conceptúa como el conjunto de normas, instituciones y principios que permiten la convivencia humana.

En efecto para decretar la suspensión o negarla debe analizarse si con ella se puede ocasionar **daños o perjuicios** a la otra parte o a terceros, supuestos que en caso de actualizarse la suspensión 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, lo que consideramos la excepción a la regla. Es bien sabido, que aquí se deja en libertad al particular solicitante para ofrecer cualquier tipo de garantía, **siempre y cuando sea bastante** para indemnizar a quien se perjudique con la declaración de la suspensión de la ejecución del acto en

controversia. Y es entonces, cuando se acude a las formas de garantizar el interés fiscal, de acuerdo a lo estipulado por el artículo 141, del Código Fiscal de la Federación.

Por otro lado, está la solicitud de suspensión de la ejecución contra el cobro de contribuciones, la que procede, previo depósito de la cantidad que se adeude ante la Tesorería de la Federación o de la Entidad Federativa que corresponda, considerado como único requisito. De igual forma se aplicarían, cualquiera de las tres excepciones al cumplimiento del depósito de la suma a que asciende el crédito fiscal, consistentes en lo siguiente:

- * Cuando se trate del cobro de sumas que excedan la posibilidad del actor según apreciación del Magistrado

- * Cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora.

- * Cuando se trate obligación solidaria asumida por tercero por cualquier medio de garantía aceptado por la legislación tributaria.

Algunos Magistrados han considerado que siendo la Legislación de Amparo la más completa, al haberse trasladado el artículo 135 de la Ley de Amparo a nuestro actual 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, dicha disposición se refiere a lo que denominamos créditos fiscales y no sólo a las contribuciones, considerando que crédito fiscal es un concepto de mayor amplitud, refiriéndose a las cantidades que tenga derecho

a percibir el Estado o sus Organismos Descentralizados que provengan de contribuciones, aprovechamientos o de sus accesorios, etcétera; tal y como se establece en el artículo 4º de nuestro ordenamiento tributario. De ahí que también se establezca que el único requisito es el consistente en depositar, previamente a la formulación de la solicitud de suspensión, la cantidad que se adeude ante la Tesorería de la Federación o Entidad Federativa que corresponda.

No obstante lo anterior, diferimos de dicho criterio pues, es bien sabido por el criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al hacer hincapié en el motivo de la redacción del artículo 135 de la Ley de Amparo y que se traduce en el hecho de que las multas administrativas y otros ingresos del Estado no son contribuciones en sentido estricto, por lo que fue necesario cambiar el concepto de créditos fiscales por el de contribuciones con un sentido más restringido. El citado criterio es del tenor literal siguiente:

"Octava Época

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN
MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER
CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: II, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de
1988

Página: 339

**MULTAS ADMINISTRATIVAS, SUSPENSIÓN
PROCEDENTE CONTRA LA EJECUCIÓN DE.**

El artículo 135 de la Ley de Amparo, vigente hasta el 14 de enero de 1988 aludía enumerativamente a impuestos, multas y otros pagos fiscales, es decir, a créditos fiscales. concepto genérico contenido en la expresión pagos fiscales. Dentro de los que

se encuentran, por supuesto las multas administrativas en su calidad de aprovechamientos, según el artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación. Sin embargo, en el artículo 135 de la propia ley, reformado por decreto que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de enero de mil novecientos ochenta y ocho, que entró en vigor el quince del mismo mes y año, **ya no se habla de créditos fiscales en general, sino de una de sus especies: las contribuciones, excluyéndose por tanto, de su contenido los aprovechamientos, es decir, las multas administrativas que tienen una naturaleza diversa a las de las contribuciones.**

Ciertamente el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación, dispone que son contribuciones, los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos, no incluyéndose en esa enumeración a las multas administrativas o aprovechamientos, que son definidos por el artículo 3o. del propio ordenamiento, como los Ingresos que perciben el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. En estas condiciones, **no siendo las multas administrativas contribuciones, sino aprovechamientos, el juez de los autos, al solicitársele la suspensión en contra de su cobro, debe aplicar la regla general** contenida en el artículo 125 de la Ley de Amparo, relativa a la garantía bastante y no la regla especial contenida en el artículo 135 del propio ordenamiento, que sí se refiere a una garantía concreta para el otorgamiento de la suspensión en contra de los cobros de prestaciones exigidas por el Estado a los particulares, que es el depósito de su monto total y por lo mismo, al constreñir el otorgamiento de la medida cautelar a una garantía determinada, su aplicación sólo debe realizarse cuando se actualicen sus supuestos, es decir, cuando los actos reclamados, tengan la naturaleza de cobro de contribuciones o de sus accesorios, pero no

Por lo consiguiente, la solicitud de la suspensión de la ejecución de una multa administrativa se efectúa conforme al primer supuesto del artículo 208 Bis, al no referirnos a una contribución, pues la naturaleza de las multas ha quedado establecida en el apartado B, del presente trabajo y que además es un criterio que ha quedado estipulado en la siguiente jurisprudencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que señala:

"Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: V, Marzo de 1997

Tesis: 2a./J. 8/97

Página: 395

MULTAS ADMINISTRATIVAS O NO FISCALES. PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD EN EL AMPARO CONTRA LAS. De conformidad con el artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación, las multas por infracción a normas administrativas federales, **tienen el carácter de aprovechamientos, no así de contribuciones**, las que, por su parte, se encuentran previstas por el artículo 2o. de dicho código. **El artículo 135 de la Ley de Amparo vigente, no alude a créditos fiscales en general, sino a una de sus especies: las contribuciones, por lo que excluye de su contenido a los aprovechamientos, entre los que se encuentran las multas administrativas.** De conformidad con el artículo 144 del Código Fiscal de la Federación, para suspender la ejecución de una multa no fiscal, como lo es la impuesta por la Procuraduría Federal del Consumidor, sólo debe garantizarse el interés fiscal, el cual se constituye únicamente con el monto de la sanción impuesta, pues las multas no fiscales

no causan recargos, de acuerdo con la parte final del artículo 21 de dicho código. En materia de amparo, la suspensión que, en su caso, proceda contra el cobro de dichas multas, debe regirse, no por la regla especial prevista por el artículo 135 del propio ordenamiento, sino por las reglas generales contenidas en los artículos 124, 125 y 139 de la ley de la materia, al no participar las indicadas multas administrativas del carácter de contribuciones, sino de aprovechamientos. Así, de acuerdo con los tres últimos numerales, para conceder la suspensión definitiva, se exige: que la solicite el agraviado; que no se siga perjuicio al Interés social ni se contravengan disposiciones de orden público; que con la ejecución del acto reclamado se causen al quejoso daños y perjuicios de difícil reparación; y que el peticionario otorgue garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con la suspensión se causaren a algún tercero, en caso de que el quejoso no obtuviera sentencia favorable en el juicio de amparo; entendiéndose por tercero, para este efecto, cualquier persona física, persona moral privada u oficial, que tenga un interés contrario al quejoso. De acuerdo con lo anterior se concluye que conforme al principio de definitividad que rige al juicio de garantías, contenido parcialmente en la fracción XV del artículo 73 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 constitucionales, antes de acudir al amparo contra las multas administrativas, éstas deben ser impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que a través del juicio de nulidad fiscal puede lograrse su modificación, revocación o nulificación, y para suspender su ejecución, el Código Fiscal de la Federación no exige mayores requisitos que los consignados por la Ley de Amparo para conceder la suspensión definitiva.

Contradicción de tesis 100/95. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 24 de enero de 1997. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Juan José Franco Luna.

Tesis de jurisprudencia 8/97. Aprobada por la Segunda Sala de este alto tribunal, en sesión pública de veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y siete, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Juan Díaz Romero, Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y presidente Genaro David Góngora Pimentel."

Respecto a la garantía que se tiene que otorgar, ¿es necesaria aquélla respecto de las multas administrativas? He señalado que las multas administrativas constituyen un crédito fiscal a cargo del Fiscal Federal; que esa clase de ingresos tiene su origen en una infracción a los ordenamientos administrativos y ya lo dicen Andrés Serra Rojas y Miguel Acosta Romero *"la legislación administrativa está inspirada en el interés público, en la utilidad pública y en el mantenimiento del orden público;"* porque en eso radica la emisión de las normas de carácter administrativo, en ser una herramienta para que el Estado cumpla con sus fines y atribuciones, estando inmersos en consecuencia el interés y orden públicos.

La regla general en este caso es que la suspensión de las multas administrativas debe negarse siempre que su inejecución causare perjuicios al *"interés general"*. Esto se debe a que el Estado dejará de percibir parte de sus ingresos con lo que se vería imposibilitado para satisfacer las necesidades de la colectividad. Sin embargo, si relacionamos la hipótesis consistente en ocasionar daños y perjuicios a la contraparte (autoridad) o a terceros, nos encontramos con que es en este momento en donde tal y como lo establece el artículo

107,fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se debe valorar la naturaleza de la violación alegada.

Uno de los casos más comunes que se observan en la práctica es la imposición de una multa administrativa porque la infracción administrativa se traduce en no haber atendido a la orden de un juez, no acudiendo a una audiencia dentro de un proceso o procedimiento. En este caso, no se causa perjuicio ni daño al interés público, no se contravienen disposiciones de orden público ni tampoco se afecta a la contraparte. Claro, no se atentan las necesidades de la colectividad; el particular no daña a las autoridades administrativas emisoras, éstas no sufren pérdida o menoscabo en su patrimonio ni mucho menos se les priva de una ganancia lícita.

Lo anterior se debe en primer lugar a que no se le puede privar a alguien de algo que no estaba previsto que recibiera y segundo, sólo se suspende el cobro o ejecución de la multa administrativa hasta que la juzgadora dicte la sentencia que resuelva el fondo del asunto la cual determinará sobre la legalidad o ilegalidad de su emisión.

Este nuevo criterio ha sido adoptado por varios Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tal y como se expresa en la siguiente tesis emitida por la Tercera Sala Regional Hidalgo-México, que a la letra señala:

"SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO, TRATÁNDOSE 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 la 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 ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación"; con base en los artículos 2108 y 2109 del Código. 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 esta, hasta en tanto se dicte sentencia definitiva mediante la cual se determine la legalidad o ilegalidad de su emisión. (5)

Juicio No. 830/01-11-03-9.- Sentencia interlocutorio 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."

También es menester apuntar que en la práctica la mayoría de las veces en que se ha otorgado la suspensión, ha sido porque ya existe garantía otorgada ante la autoridad exactora, mas en el caso de las multas administrativas esto no podría ser posible, puesto que tendría que dejarse que la imposición de ellas surtiera sus efectos, se ejecutara el acto, siendo que lo que se busca con esta medida preventiva es obtener el no cobro de esa sanción económica, por considerarla un perjuicio al patrimonio particular.

En el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, es decir, en el acuerdo mediante el cual se admita la demanda o bien en escrito por separado, se podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución.

En el mismo acuerdo en donde se resuelva sobre la suspensión provisional, el Magistrado Instructor dará cuenta a la Sala para que en el término máximo de cinco días, dicte sentencia interlocutoria que decrete o niegue la suspensión definitiva. En esta resolución, el Magistrado Instructor deberá analizar todas y cada una de las manifestaciones vertidas por el solicitante en el escrito respectivo, y en su caso, analizará las pruebas ofrecidas con el mismo o las constancias que obren hasta ese momento en el expediente, estudiando si se cumplen con todos y cada uno de los requisitos para su otorgamiento, caso contrario, se niega la provisión cautelar.

D. Medios de impugnación en contra del incumplimiento de la sentencia que otorga la suspensión definitiva.

El proceso contencioso administrativo que se sigue a instancias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, previsto en el Código Fiscal de la Federación, también contempla un medio de defensa para los particulares, en el supuesto de que la autoridad demandada no esté conforme con la resolución que emita la Sala que conozca del asunto en concreto, sobre el otorgamiento de la suspensión del acto impugnado, causando con ello el incumplimiento de la paralización del acto. Es decir, en la especie, la hipótesis consiste en que cuando la autoridad enjuiciada procede al cobro de la multa administrativa, el particular puede hacer uso del recurso de queja.

El artículo 239-B del Código Tributario Federal, determina que en los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las reglas indicadas en la fracción VII del mismo precepto legal y que difieren de las que mencionamos en el tratamiento de la figura de la queja en general.

Cuando se incumpla la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, la queja se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor, en cualquier momento. En

el escrito se expresarán los motivos por los que se considera que se ha dado el incumplimiento a la suspensión otorgada, y en caso de contar con ellos, los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en que pretenda la ejecución del acto.

El Magistrado Instructor pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, el que deberá rendir en un del plazo de cinco días, justificando el acto o la omisión que provocó la queja. Transcurrido el plazo mencionado, con Informe o sin el, el Magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, para que ésta resuelva en un término de cinco días.

Si la sala detecta que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en trasgresión a la suspensión. La resolución deberá de notificarse al superior del funcionario responsable (el que incumpla la suspensión decretada) para que proceda jerárquicamente y la sala impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de quince días de su salario, sin exceder del equivalente a cuarenta y cinco días del mismo.

PROPUESTAS

"...mucho más importante que las leyes, son los hombres encargados de aplicarlas. Mucho más importante que un buen proceso administrativo son las cualidades de las partes que a él acuden y la de los jueces que han de dictar sentencias. Por eso, no debemos esperarlo todo de las normas."

(Dr. Jesús González Pérez)³⁰

He analizado en el transcurso del presente trabajo que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa fue creado principalmente para realizar las funciones de impartición de justicia entre las autoridades fiscales o administrativas y los gobernados, dando origen al medio de defensa llamado juicio contencioso administrativo, cuya finalidad primordial es lograr

³⁰ Tribunal Fiscal de la Federación. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, MEMORIAS DEL CONGRESO CONMEMORATIVO DEL QUINGUAGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA PROMULGACIÓN DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL (TOMO I). Ed. Futura Ediciones. México, 1987. Pág. 149.

que los particulares tengan la seguridad jurídica y puedan obtener una impartición de justicia pronta, justa y expedita. Sin embargo, todo se transforma poco a poco, el Derecho, la ideología, las necesidades... Por ello, es preciso establecer ordenamientos legales que contengan supuestos adecuados y adaptables a cada época.

Es estas condiciones, fue integrada la figura de la suspensión del acto impugnado prevista en el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, mediante la cual podemos los gobernados solicitar la medida cautelar y en específico, en tratándose de las multas administrativas; siendo éstas parte de la actividad del Estado para salvaguardar la convivencia de la sociedad, es preciso que en dicha figura se adicione el concepto de interés público y orden público, pues como hemos observado, éstos son los más generales y precisos que abarcan las características principales que deben existir en todo grupo social con rasgos de identidad.

El interés público se conceptuaría como:

"conjunto de bienes necesarios a la vida humana organizados entre sí, de tal modo que constituyen un ambiente que ofrezca al individuo los medios de alcanzar, gracias a su propia labor, su destino temporal, correspondiente a la sociedad misma"

Y el orden público como:

"conjunto de normas, instituciones y principios que permiten la convivencia humana"

para no dejar al arbitrio del juzgador el establecimiento de uno y otro conceptos que pueden considerarse uno sólo o bien confundirse con otros términos que no obstante, forman parte de ellos no son lo mismo, tal y como lo serían el interés general, Interés social, orden social, utilidad pública, bien común, etcétera.

También es preciso establecer en el Código Fiscal de la Federación, en la parte que regula la suspensión de la ejecución del acto impugnado, el requisito para su otorgamiento por parte del juzgador, referente al análisis de la naturaleza del acto reclamado, es decir, su origen, qué fue lo que motivó que se impusiera la multa administrativa, para no caer en errores y que se niegue u otorgue la suspensión, cuando a lo mejor no es la conducta idónea a seguir; pues no es lo mismo una sanción económica derivada de la infracción de una ley administrativa por su incumplimiento como obligado directo, que por un apercibimiento o bien en caso de tratarse del producto de una conducta o hecho que encuadra en algún otro supuesto regulado en distinta forma como materia competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como lo serían las multas imputables a los servidores públicos.

En cuanto al otorgamiento de la garantía por parte del solicitante para el supuesto de que se conceda la caución, el Código Fiscal de la Federación señala que el ofrecimiento de ésta deberá ser bastante para reparar el daño o perjuicio ocasionado a la contraparte o a terceros; en este caso considero que se

cuando se trate de multas administrativas o aprovechamientos. Interpretar de otra suerte el artículo 135 que se comenta, haría nugatoria su reforma ya que antes de la misma, el numeral en cuestión sí aludía expresamente a créditos fiscales en general, incluyéndose por supuesto las multas administrativas que, en su carácter de aprovechamientos, tienen esa naturaleza, pero con la reforma se restringió su aplicación a una especie de los créditos fiscales, como son las contribuciones. Lo anterior se robustece con la lectura del dictamen respecto a la reforma del artículo 135 de la Ley de Amparo, Diario de los Debates, Senado número 29, 8 de diciembre de mil novecientos ochenta y siete, página 27, que dice en la conducente: g) el artículo 135 de la Ley de Amparo cuya reforma propone la iniciativa en el artículo primero de la misma establece cuándo podrá concederse, de manera discrecional, la suspensión del acto reclamado, tratándose del cobro de contribuciones, **hay casos en que resulta necesario exigir el depósito de la cantidad que se pretende cobrar, para poder otorgar la suspensión y otros en que por equidad, atendiendo a las circunstancias concretas, no debe exigirse tal depósito.** Para cubrir estos extremos, las comisiones proponen el siguiente texto para el artículo 135. Del dictamen transcrito, se desprende **la intención del legislador de restringir a los casos necesarios, la exigencia del depósito previo para el disfrute de la suspensión de los cobros fiscales. Casos necesarios que estimó únicamente por lo que hace a las contribuciones,** es decir, por equidad consideró no exigir dicho depósito tratándose de los aprovechamientos, puesto que ya observamos son distintos estos créditos fiscales de las contribuciones.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Queja 453/88. Aceite Casa, S. A. de C.V. 3 de noviembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Guadalupe Saucedo Zavala."

precise el momento en que se deberá de otorgar la garantía, ya que se le puede dar un tratamiento para su ofrecimiento, aceptación y presentación, aunado a que deberá concretizarse el hecho de si deberá ser bastante a consideración de quién, ¿de la autoridad juzgadora? o bien, ¿de la autoridad exactora? Y qué tiempo tengo como gobernado para cumplir con esa obligación; observando si es necesario que en el incidente de suspensión se de vista a la autoridad emisora de la multa administrativa y de existir, a los terceros interesados, para que manifiesten o aporten las pruebas que consideren pertinentes.

Todo lo anterior deberá basarse en la afirmación de que las multas administrativas son créditos fiscales, no así contribuciones.

CONCLUSIONES

"...La justicia es el fin último del Estado, es la meca de su sustanciación, tener por consecuencia a la medida, ya que es el principal motivo de las controversias."³¹

I. La multa administrativa, es aquél tipo de sanción administrativa que consiste en una cantidad de dinero que debe ser pagada al Estado a través de las dependencias del Poder Ejecutivo, al haber infringido las leyes administrativas.

II. La multa es considerada como una sanción o medida cuyo fin es exclusiva o predominantemente reparatorio, de ello deriva la calificación de que la multa no sólo constituye un daño

³¹ REYES Corona, Oswaldo G. "Justicia y Administración Tributaria en México". PRONTUARIO DE ACTUALIZACIÓN FISCAL. México. Número 239. 2ª quincena, septiembre, 1999. pp. 53

que se inflige al infractor sino que existe una ventaja para el Estado, comparándosele con el derecho de la indemnización.

III. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía para dictar sus fallos con una organización y atribuciones legales, el cual conocerá del juicio contencioso administrativo que es un proceso seguido ante un organismo jurisdiccional, situado dentro del poder ejecutivo, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la administración pública.

IV. En el juicio contencioso y administrativo existen incidentes de previo y especial pronunciamiento y otros que no lo son. Dentro de los últimos al de suspensión de la ejecución, el cual para su procedencia se tiene que actualizar cualquiera de las siguientes hipótesis: a.- Que la autoridad ejecutora niegue la suspensión; b.- La autoridad ejecutora rechace la garantía ofrecida; y c. La autoridad ejecutora reinicie la ejecución suspendida. Para la solicitud de la suspensión del cobro de una multa administrativa no se aplica esta figura.

V. La suspensión es una figura cuya trayectoria e importancia se ha desarrollado de manera sorprendente en la materia de Amparo en donde su principal objetivo es la conservación del objeto que da origen y existencia al medio de control constitucional.

VI. La suspensión es un instrumento de efectividad para evitar el riesgo de la dilatación del proceso en el litigio para el

aseguramiento de una hipotética ejecución forzosa y futura de un acto que cause perjuicio a un individuo. Por lo tanto se le considera la herramienta con la que cuenta el particular para prevenir un acontecimiento y que en nuestro derecho Positivo, se tramita de manera incidental.

VII. Los actos que se suspenden son actos o sucesos positivos, que están por realizarse y no negativos porque no se puede detener lo que no tiene vida. Al no destruirse lo que se suspende, dicho objeto puede volver a tener existencia por lo que esa paralización es temporal.

VIII. Existe otra disposición normativa dentro de nuestro Código Fiscal de la Federación, que contempla también a la suspensión del acto impugnado, el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, la cual es una medida cautelar accesoria que provee un órgano jurisdiccional (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) que crea un estado de paralización temporal de un acto impugnado o reclamado de carácter positivo, para impedir en lo futuro, el nacimiento, desarrollo o consecuencias jurídicas de otro acto o del mismo.

IX. La duración de esta figura, es temporal, puesto que tiene vida, el tiempo que dure el juicio contencioso administrativo y se resuelva en definitiva (hasta que se dicte la ejecutoria que resuelva el fondo de la controversia administrativa o fiscal).

X. En el en el acuerdo mediante el cual se admita la demanda, o en auto por separado, se podrá decretar la

suspensión provisional de la ejecución. Esta suspensión se produce de la simple lectura que se haga al escrito donde se realiza la petición correspondiente, sin analizar de forma minuciosa los elementos que se tienen al alcance.

XI. La suspensión definitiva es una resolución del Magistrado Instructor en la que deberá analizar todas y cada una de las manifestaciones vertidas por el solicitante en el escrito respectivo, y en su caso, analizará las pruebas ofrecidas con el mismo o las constancias que obren hasta ese momento en el expediente, estudiando si se cumplen con todos y cada uno de los requisitos para su otorgamiento, caso contrario, se niega la provisión cautelar.

XII. Tanto la fracción III como la XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, señalan la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en materia administrativa, y en la cual podemos encerrar el tratamiento de las multas administrativas.

XIII. Las multas son aprovechamientos y éstos forman parte de los ingresos del Estado, las mismas tienen el carácter de crédito fiscal.

XIV. El artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, contempla dos supuestos par decretar la suspensión dependiendo del acto impugnado, pudiendo ser éste o no una contribución.

XV. En primer lugar mencionaré el caso de las contribuciones, debiéndose hacer un depósito ante la Tesorería de la Federación o de la entidad en donde se promueva la medida cautelar, en el caso concreto que nos ocupa, este supuesto no es aplicable.

XVI. En segundo lugar y como una regla general tenemos a lo establecido en la fracción V, del numeral en comento del cual se desprende que tratándose de actos cuya ejecución o inejecución ocasione perjuicios al interés general, la suspensión debe ser negada por este órgano.

XVII. Al interés general se le debe de considerar como interés público, el cual es el conjunto de bienes necesarios a la vida humana organizados entre sí, de tal modo que constituyen un ambiente que ofrezca al individuo los medios de alcanzar, gracias a su propia labor, su destino temporal, correspondiente a la sociedad misma.

XVIII. También es necesario abarcar el concepto de orden público, ya que el mismo está vinculado con el interés público, entendiéndose como el conjunto de normas, instituciones y principios que permiten la convivencia humana.

XIX. Para decretar la suspensión o negarla debe analizarse sí con ella se pueda ocasionar daños o perjuicios a la otra parte o a terceros, supuestos que en caso de actualizarse la suspensión se concederá al particular si otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar por los perjuicios que con ello

podieran causar si no se obtiene sentencia favorable en el juicio de nulidad, lo que consideramos la excepción a la regla.

XX. Las multas administrativas y otros Ingresos del Estado no son contribuciones en sentido estricto, por lo que la solicitud de la suspensión de la ejecución de una de ellas, se efectúa conforme al supuesto, mencionado en segundo lugar, del artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación.

XXI. El Código Fiscal de la Federación, también contempla un medio de defensa para los particulares, en el supuesto de que la autoridad demandada no esté conforme con la resolución que emita la Sala que conozca del asunto en concreto, sobre el otorgamiento de la suspensión del acto impugnado, causando con ello el incumplimiento de la paralización del acto, que es la queja (artículo 239-B).

XXII. Cuando se incumpla la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, la queja se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor, en cualquier momento, expresándose los motivos por los que se considera que se ha dado el incumplimiento a la suspensión otorgada, y en caso de contar con ellos, los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en que pretenda la ejecución del acto.

XXIII. El Magistrado Instructor pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia

interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, el que deberá rendir en un del plazo de cinco días.

XXIV. Posteriormente el Magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, par que ésta resuelva en un término de cinco días. Si la sala detecta que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en trasgresión a la suspensión.

XXV. Es necesario realizar una serie de modificaciones al Código Fiscal de la Federación, en lo que respecta a la figura de la suspensión del acto impugnado, para poder tener y conocer de una manera más segura y certera los requisitos que se necesitan para el otorgamiento de la medida cautelar, principalmente cuando el acto es una multa administrativa, los cuales además permitirán al juzgador a tener una idea más clara de lo que debe de analizar al resolver el incidente suspensorial.

BIBLIOGRAFÍA

*ACOSTA Romero Miguel. SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. 2ª ed. Ed. Porrúa. México, 1993. 1165 pp.

*ACOSTA Romero Miguel. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO (1ER. CURSO). 14ª ed. Ed. Porrúa. México, 1999. 1134 pp.

*ARRIOJA Vizcaíno, Adolfo. DERECHO FISCAL. Ed. Themis.

*BRISEÑO Sierra Humberto. DERECHO PROCESAL FISCAL. RÉGIMEN FEDERAL Y DISTRITAL MEXICANOS. 2ª. ed. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1990. 740 pp.

*BURGOA Orihuela Ignacio, JUICIO DE AMPARO. 35ª ed. Ed. Porrúa. México, 1999. 1094 pp.

*CASTRO Juventino V. BIBLIOTECA DE AMPARO Y DERECHO CONSTITUCIONAL (TOMOS I Y III). Ed. Oxford University Press. México, 2002. 584 pp.

*CASTRO Juventino V. LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN EL AMPARO. 2ª ed. Ed. Porrúa. México, 1997. 237 pp.

*CARRILLO FLORES, Antonio. ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y CONSTITUCIONAL. Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM). México, 1987. 286 pp.

*CHÁVEZ Castillo, Raúl. JUICIO DE AMPARO. BIBLIOTECA DE DICCIONARIOS JURÍDICOS TEMÁTICOS (VOL. 7). 1ª ed. Ed. Harla. México, 1999.

*Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A. C. JUSTICIA ADMINISTRATIVA. Ed. Trillas. 1ª. ed. 1ª reimpresión. México, 1988. 165 pp.

*COUTO, Ricardo. TRATADO TEÓRICO-PRÁCTICO DE LA SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. 2ª ed. Ed. Porrúa. México, 1957. 304 pp.

*DEL CASTILLO del Valle, Alberto. SEGUNDO CURSO DE AMPARO. 1ª ed. Ediciones Edal México.

*DELGADILLO Gutiérrez Luis Humberto. PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO. 9ª reimpresión a la 3ª edición. Ed. Limusa. 2001. 223 pp.

*ENCICLOPEDIA JURÍDICA BÁSICA (TOMO III, IND-PRO). 1ª ed. Civitas. España, 1995.

* ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA. Ed. Porrúa. México, 2002.

*FIORINI Bartolomé A. QUÉ ES EL CONTENCIOSO. Ed. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina, 1997. 335 pp.

*FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa. 42ª. ed. México, 2002. 506 pp.

*GARCÍA De Enterría, Eduardo y Fernández Tomás-Ramón. CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO II. Reimpresión a la 2ª. edición. Ed. Civitas. Madrid, 2001. 732 pp.

*GARZA, Sergio Francisco de la. DERECHO FINANCIERO MEXICANO. 17ª. Edición. ED. Porrúa. México, 1992. pp. 1025.

*GÓNGORA Pimentel, Genaro. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL JUICIO DE AMPARO. Ed. Porrúa. México, 2001. 674 pp.

*GÓNGORA Pimentel, Genaro. LA SUSPENSIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA. Ed. Porrúa. México, 2001. 199 pp.

*GONZÁLES de la Vega, René. LA JUSTICIA: LOGROS Y RETOS. Fondo de Cultura Económica. México, 1994. 134 pp.

*GONZÁLES Rodríguez, Alfonso. LA JUSTICIA TRIBUTARIA EN MÉXICO. Ed. IUS México. 1ª. ed. México, 1992. 413 pp.

*HEDÚAN Virués, Dolores. LAS FUNCIONES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. 1ª. ed. Compañía Editorial Continental, S. A. México, 1961, 325 pp.

*Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO 10ª edición. ED. Porrúa. México. 1997.

*JIMÉNEZ González, Antonio. LECCIONES DE DERECHO TRIBUTARIO. ED. ECAFSA.

* KAYE Dionisio J. BREVARIO DE PROCEDIMIENTOS FISCALES DE DEFENSA. 2ª. ed. Ediciones Fiscales ISEF. México, 1984. 182 pp.

*LOMELÍ Cerezo, Margarita. DERECHO FISCAL REPRESIVO. 3ª. ed. Ed. Porrúa. México, 1998. 251 pp.

*LOMELÍ Cerezo, Margarita. EL PODER SANCIONADOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MATERIA FISCAL. 1ª. ed. Compañía Editorial Continental. México, 1961. 297 pp.

*LUCERO Espinosa, Manuel. TEORÍA Y PRÁCTICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL FEDERAL. 6ª ed. Ed. Porrúa. México, 2000, 316 pp.

*MARGÁIN Manautou, Emilio. DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACIÓN O DE ILEGITIMIDAD. 11ª. Edición. Ed. Porrúa. México, 2002. pp. 488.

*MARGÁIN Manautou, Emilio. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO. 15ª. Edición. Ed. Porrúa. México, 2000. pp. 337.

*MARTÍNEZ Morales, Rafael I. DERECHO ADMINISTRATIVO. PRIMERO Y SEGUNDO CURSOS. 3ª ed. Ed. Harla. México, 1999. 290 pp.

*MARTÍNEZ Morales, Rafael I. DERECHO ADMINISTRATIVO. TERCERO Y CUARTO CURSOS. Ed. Harla. México.

*MARTÍNEZ Morales, Rafael I. DERECHO ADMINISTRATIVO. DICCIONARIOS TEMÁTICOS (VOL. 3). Ed. Harla. México, 1997. 274 pp.

*NORIEGA, Alfonso. LECCIONES DE AMPARO (TOMO II). 5ª ed. Ed. Porrúa. México, 1997. 1249 pp.

*PALLARES, Eduardo. DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL. 24ª ed. Ed. Porrúa. México, 1998. 907 pp.

*QUINTANA Valtierra, Jesús. EL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO. Ed. Trillas. México, 1997. 441 pp.

*QUINTANA Valtierra, Jesús. VADEMÉCUM DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO MIGRATORIO EN EL ESTADO MEXICANO. Ed. Trillas. México, 1999. 197 pp.

*RALUY POUDEVIDA, ANTONIO. DICCIONARIO PORRÚA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. 39a. ed., Ed. Porrúa. México, 1997. 849 pp.

*RODRÍGUEZ Lobato, Raúl. DERECHO FISCAL. Ed. Harla. México.

*SÁNCHEZ Gómez Narciso. DERECHO FISCAL MEXICANO. 2ª ed. Ed. Porrúa. México, 2001. 597 pp.

*SERRA Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO (SEGUNDO CURSO). 19ª ed. Ed. Porrúa. México, 1999. 900 pp.

* Suprema Corte de Justicia de la Nación. MANUAL DEL JUICIO DE AMPARO. 2ª ed. Ed. Themis. México 1997. 589 pp.

* Tribunal Fiscal de la Federación. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, MEMORIAS DEL CONGRESO CONMEMORATIVO DEL QUINCUAGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA PROMULGACIÓN DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL (TOMO I). Ed. Futura Ediciones, México, 1987.

JURISPRUDENCIA.

* IUS 2002

* Compilación de Justicia Fiscal y Administrativa, 2002.

HEMEROGRAFÍA.

* DÍAZ González, Luis Raúl. "REFORMA AL TRIBUNAL DE LA FEDERACIÓN: PANORAMA" PRONTUARIO DE ACTUALIZACIÓN FISCAL, (PAF) México. Número 272. 1ª quincena, febrero, 2001. pp. 117-124.

* DOMÍNGUEZ Jiménez, Adriana. "LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO, REGULADA EN EL ARTÍCULO 208 BIS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN". REVISTA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. México. Número 16. Año II, Abril, 2002. 260-297

* "CRITERIOS AISLADOS". REVISTA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. México. Año II, Febrero, 2002. pp. 297-305

* REYES Corona, Oswaldo. "JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN MEXICO" PRONTUARIO DE ACTUALIZACIÓN FISCAL, (PAF) México. Número 239. 2ª quincena, septiembre, 1999. pp. 44-53.

* ROSA Vélez, Sergio de la. "NECESIDAD DE QUE PERMANEZCA EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL" PRONTUARIO DE ACTUALIZACIÓN FISCAL, (PAF) México. Número 267. 2ª quincena, noviembre, 2000. pp. 26-30.

* URBINA Nandayapa, Arturo. "INCIDENTES EN EL JUICIO DE NULIDAD" PRONTUARIO DE ACTUALIZACIÓN FISCAL, (PAF) México. Número 189. 2ª quincena, agosto, 1997. pp. 55-59.

* REVISTA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

LEGISLACIÓN.

* CÓDIGO CIVIL FEDERAL.

- * CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.
- * LEY DE AMPARO
- * LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
- * LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA