

00721
818



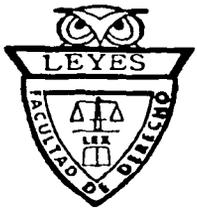
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS**

**"LA SUSPENSION DEL ACTO IMPUGNADO EN EL JUICIO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL EN MATERIA
TRIBUTARIA."**

**TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSE MANUEL SALOMA CORDOVA**

ASESOR: LIC. RICARDO SERGIO DE LA ROSA VELEZ



MÉXICO, D. F.

OCTUBRE DEL 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.

*Lo importante no es lo que tienes en la vida,
sino a quien tienes en la misma.*

AGRADECIMIENTOS.

A la 'Universidad Nacional Autónoma de México, por ser la máxima casa de estudios, el campo de conocimientos, sueños, ilusiones, satisfacciones y formación de nuestras vidas.

A ti padre Manuel Saloma por las enseñanzas y apoyo que durante todo este tiempo me has brindado y por mostrarme que la vida es una lucha constante y que uno con cada día que pasa forja su propio destino e historia, a ti madre Raquel Córdova, por las preocupaciones y atenciones que me has brindado, por la vida que me han dado y que sin ustedes no podría hacer nada en la misma.

A mi maestro, el Lic. Ricardo Sergio de la Rosa, por toda la paciencia, apoyo y ayuda que me ha brindado, tanto a nivel profesional como académico y que sin su orientación no hubiera sido posible la realización del presente trabajo.

A la Lic. Beatriz Sánchez Valdivinos, por el apoyo, confianza y la amistad que me has brindado durante todo este tiempo.

A ti Sifria, por todas las ocasiones y momentos en que has estado conmigo, por conocer mi naturaleza, darme fuerzas y enseñarme a aceptar las pérdidas y dificultades aunque a veces resulte un obstáculo gigantesco.

A la familia Saloma Córdova, por ser mi apoyo, sustento, refugio, por poder compartir con ellos mis alegrías y tristezas.

A mis amigos, Jaime Granados, Hugo Juárez, Carmelo Maldonado, Javier Moctezuma, Ricardo Ubaldo, por los momentos que hemos pasado, por ser como las estrellas, que a veces no se ven, pero siempre están ahí.

A ti Zaira Samantia, gracias por existir.

ÍNDICE.

Pág.

INTRODUCCIÓN.

CAPITULO I GENERALIDADES.

1.1. Concepto de suspensión.....	1
1.2. Concepto de acto reclamado.....	3
1.3. Concepto de autoridad.....	7
1.4. Procedencia de la suspensión de acuerdo a la naturaleza del acto reclamado.....	12
1.5. Concepto de incidente.....	25
1.5.1. Clasificación de los incidentes.....	26
1.5.2. Incidentes regulados por el Código Fiscal de la Federación.....	28
1.6. Juicio Contencioso Administrativo.....	30
1.7. Actos susceptibles de suspenderse en el Juicio Contencioso Administrativo Federal.....	36

CAPITULO II LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN EL AMPARO INDIRECTO.

2.1. Procedencia del Amparo Indirecto.....	43
2.2. Naturaleza de la suspensión y su duración.....	46
2.3. Tipos de suspensión.....	48
2.3.1. Suspensión de oficio.....	49
2.3.2. Suspensión a petición de parte.....	51
2.4. Requisitos de procedencia de la suspensión a petición de parte.....	52
2.5. Suspensión provisional y definitiva.....	57

2.6. Revocación de la suspensión por hecho superveniente.....	64
---	----

CAPITULO III
LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO
EN EL AMPARO DIRECTO.

3.1. Procedencia del Amparo Directo.....	70
3.2. Autoridad que conoce de la suspensión en el Amparo Directo.....	71
3.3. Tramitación de la suspensión en el Amparo Directo.....	73
3.4. La suspensión en el Amparo Directo del orden administrativo.....	76

CAPITULO IV
LA NEGATIVA DE LA AUTORIDAD A SUSPENDER LA
EJECUCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO.

4.1. Ejecución del Acto Administrativo.....	81
4.2. Procedimiento Administrativo de Ejecución.....	82
4.3. Garantía del Interés Fiscal.....	97
4.3.1. Casos en que procede garantizar el Interés Fiscal.....	97
4.3.2. Formas de garantizar la Interés Fiscal.....	100
4.3.3. Importe de la garantía de la Interés Fiscal.....	105
4.4. Supuestos del Incidente de Suspensión de la Ejecución.....	107
4.4.1. Negativa de la autoridad a suspender la ejecución.....	108
4.4.2. Rechazo de la garantía otorgada.....	109
4.4.3. Reinicio de la ejecución por parte de la autoridad.....	110

CAPITULO V
LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO
CONFORME AL ARTÍCULO 208 BIS.

5.1. Consideraciones Generales.....	111
5.2. Tramitación de la suspensión del acto impugnado.....	115
5.2.1. Momento para solicitar la suspensión.....	116
5.2.2. No afectación al interés general con la ejecución o inejecución del acto impugnado.....	118
5.2.3. No afectación a la contraparte o terceros con la concesión de la suspensión.....	126
5.2.3.1. Fijación de la garantía en caso de concederse.....	129
5.3. Tipos de suspensión.....	132
5.4. Suspensión de la ejecución contra el cobro de contribuciones.....	140
5.4.1. Excepciones para exigir el depósito, tratándose de la suspensión en contra del cobro de contribuciones.....	144
5.5. Revocación de la suspensión por hecho superveniente.....	147
5.6. Medios de defensa en contra de la resolución incidental.....	149
5.7. Deficiencias del artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación.....	152
 CONCLUSIONES.....	 156

BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo de investigación versa sobre uno de los aspectos relevantes que se incluyeron en la reforma al Código Fiscal de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 2000 dentro del juicio contencioso administrativo federal: la suspensión del acto impugnado.

El acto de autoridad es ejecutivo, en cuanto se supone válido porque ha sido emitido conforme a la ley y dicha ejecutividad proviene de la presunción de validez que implica la posibilidad y la obligación de ejecutarse; pero cuando el particular considera que el acto de autoridad no es legal, ya sea porque falta alguno de sus elementos esenciales o porque se dictó en contravención a las disposiciones legales aplicables, podrá combatirlo e incluso evitar o suspender la ejecución a través de algún medio jurídico previsto en la ley de la materia. Así, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 2000 se introdujo dentro del juicio contencioso administrativo una figura de gran relevancia y trascendencia jurídica, que es la suspensión del acto impugnado, con la adición del artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación.

Así, nuestro tema de estudio se engloba dentro del juicio contencioso administrativo federal, pues la suspensión del acto impugnado en materia tributaria, conforme al artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, es una figura de reciente creación y gran trascendencia jurídica, pues permite al contribuyente no

sufrir molestias en su patrimonio mientras no se determine si el acto que impugna es legal o no, ya que cuando existe un crédito fiscal en su contra, la autoridad lo puede hacer efectivo a través del procedimiento administrativo de ejecución, y el contribuyente está en posibilidades de interponer este incidente y garantizar el interés fiscal a través de las formas previstas por el numeral en comento y evitar con dicha actuación que su patrimonio por el momento no se vea afectado.

El presente trabajo se ha dividido en cinco capítulos, a saber: el primero en que se analizan aspectos generales del tema a tratar, como lo es el concepto de suspensión, su naturaleza jurídica, su procedencia de acuerdo a las características del acto impugnado, la naturaleza del acto de autoridad, así como un breve estudio de lo que es el juicio contencioso administrativo federal y los actos susceptibles de suspenderse.

Dentro del segundo capítulo nos adentramos en la naturaleza jurídica y los aspectos legales de la figura en comento, a través del Ordenamiento legal que de forma más eficaz y amplia regula a la misma: la Ley de Amparo, específicamente en lo concerniente al amparo indirecto ante los Juzgados de Distrito, pues en el presente capítulo analizaremos en primer término la procedencia del juicio de amparo indirecto, así como la naturaleza de la suspensión dentro del juicio de garantías; también estudiaremos las características de la suspensión, de oficio o a petición de parte, los requisitos de procedencia y efectividad cuando se trata a petición de parte,

así como su duración y su revocación, cuando durante su tramitación apareciere un hecho superveniente que lo motive.

En el tercer capítulo estudiaremos la suspensión del acto impugnado, pero a través del juicio de amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito, pues difiere de la del indirecto ya que aquí no se presenta propiamente la tramitación de un incidente, aunado al aspecto de quien concede dicha medida cautelar. En este apartado habremos de analizar la procedencia del amparo directo, así como su tramitación, y precisaremos cuál es la autoridad que concede dicha medida cautelar, finalizando con la suspensión del acto impugnado en el orden administrativo, ya que el aspecto tributario se ubica en el mismo.

Dentro del cuarto capítulo nos adentramos en el área tributaria, al estudiar la negativa de la autoridad a suspender la ejecución del acto impugnado, abordando la naturaleza jurídica del acto administrativo y el medio a través del cual la autoridad puede hacer efectivo sus determinaciones: el Procedimiento Administrativo de Ejecución. En este apartado también abordaremos cuándo procede garantizar el interés fiscal, el importe de la garantía, así como las formas para constituirla; también analizaremos un aspecto importante dentro del presente trabajo, consistente en el incidente de suspensión de la ejecución previsto por el artículo 227 del Código Fiscal de la Federación, como un paso previo, en ocasiones, para lograr la suspensión del acto impugnado.

Finalmente dentro del quinto capítulo habremos de desarrollar la suspensión del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal, conforme al artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, exponiendo su tramitación y aspectos específicos al momento de solicitarla, la no afectación al interés general, a la contraparte o a terceros, con su concesión, la fijación de la garantía en caso de otorgarla, los tipos de suspensión que existen en el juicio contencioso y también habremos de analizar de manera específica la suspensión del acto impugnado tratándose del cobro de contribuciones, la excepción para exigir el depósito en materia tributaria, su revocación por hecho superveniente, así como los medios de defensa que presenta el Código Tributario en contra del incumplimiento de la resolución incidental, y concluiremos el presente trabajo con enlistar las deficiencias legislativas que se han encontrado en el estudio del numeral en comento.

Cabe mencionar que la figura a estudio tiene ciertas imprecisiones jurídicas que durante el desarrollo del presente trabajo serán expuestas y que en múltiples ocasiones lejos de ayudar al particular a que el acto impugnado no se materialice, parece que retardan su obtención, al no establecer de manera precisa ciertos aspectos legales, aunado al hecho de que a primera vista la suspensión en el juicio contencioso administrativo federal tiene gran parecido con la contenida en el amparo indirecto, pero la primera, como se vera en el último capítulo del presente trabajo presenta múltiples carencias e imprecisiones, las cuales, lejos de beneficiar al contribuyente, entorpecen su avance en la búsqueda de la justicia administrativa pronta y completa.

PAGINACION

DISCONTINUA

CAPITULO I

GENERALIDADES.

1.1. Concepto de Suspensión.

La suspensión en el juicio de amparo y en el juicio contencioso administrativo federal es una figura de gran relevancia y trascendencia jurídica, al permitir a los particulares que consideran ilegales o inconstitucionales los actos de autoridad no se ejecuten en su persona o patrimonio, mientras no se determine su constitucionalidad o legalidad; ello obedece a la función paralizadora que la caracteriza.

Antes de proceder al estudio de la suspensión es necesario precisar su concepto, para posteriormente aludir a su naturaleza, características y alcances.

La palabra "suspensión", en general, "deriva del latín suspensio. Suspendere (suspendere) es levantar, colgar o detener una cosa en alto, en el aire; diferir por algún tiempo una acción o una obra."¹

La suspensión in genere se puede presentar bajo dos aspectos: como un fenómeno que implica un acontecimiento o hecho, y como una situación con efectos prolongados y limitados. Como un fenómeno, se caracteriza porque se refiere a

¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Manual del Juicio de Amparo, 2ª ed., Editorial Themis, México, 1994, pág. 109.

cualquier acontecimiento o hecho de la naturaleza; y como una situación concreta con efectos prolongados y limitados, se traduce en una situación sobre determinados actos de autoridad de naturaleza positiva, toda vez que lo negativo no se puede suspender. Esa clase de actos dan vida a la figura jurídica a estudio.

Por tanto, la suspensión es "aquel acontecimiento (acto o hecho) o aquella situación que genera la paralización o cesación temporalmente limitadas de algo positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo, el desarrollo o las consecuencias de ese "algo", a partir de dicha paralización o cesación, sin que se invalide lo anteriormente transcurrido o realizado."²

La suspensión como una situación con efectos prolongados y limitados puede operar de dos maneras distintas: como la paralización o cesación del nacimiento del acto reclamado; o si ya nació, la paralización se traduce en el desarrollo de ese acto o sus consecuencias futuras. Estas dos maneras se derivan del artículo 11 de la Ley de Amparo, el cual dispone lo siguiente:

Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

(Enfasis añadido)

Pero la paralización o cesación temporalmente limitadas de un acto de autoridad de naturaleza positiva, "nunca suponen la invalidación o anulación de lo

transcurrido o verificado con anterioridad, pues sólo equivalen a la detención de su desarrollo futuro. Consiguientemente, el acto o la situación suspensivos nunca invalidan, nunca tienen efectos retroactivos sobre aquellos en que operan, sino siempre consecuencias futuras, consistentes en impedir un desenvolvimiento posterior.³

Con los elementos anteriores, estaremos en posibilidad de dar un concepto de suspensión, que si bien es aplicable al juicio de amparo, también resulta inherente al juicio contencioso administrativo federal. Por tanto, podemos entender como suspensión:

Aquella resolución, por virtud de la cual se da una paralización o cesación temporalmente limitada de un acto de autoridad de naturaleza positiva, consistente en impedir su nacimiento, desarrollo o consecuencias futuras, sin que se invalide lo anteriormente transcurrido o realizado.

1.2. Concepto de Acto Reclamado.

El concepto de acto reclamado es importante para entender nuestro tema a estudio, ya que sobre el acto reclamado surtirá sus efectos la figura jurídica de la suspensión, pues en ocasiones se busca la cesación o paralización temporalmente limitadas de la inconstitucionalidad o ilegalidad de los actos que afectan al particular, según se trate del juicio de amparo o del juicio contencioso administrativo federal.

³ Burgos Orihuela, Ignacio. El juicio de Amparo, 37ª ed., Editorial Porrúa, México, 1997, pág. 710.

El acto sugiere la realización de un hecho, aunque no todo hecho implica la realización de un acto, pues éste es un hecho voluntario, cuya realización tiene como propósito un fin determinado; por tanto, las características de los actos en general son la voluntariedad y la intencionalidad. Dentro del campo legal o jurídico, los actos reclamados solo pueden provenir de un órgano del Estado para que tengan la característica de actos de autoridad, ya que los actos provenientes de particulares no tendrán la característica de actos reclamados.

Por tanto, antes de definir lo que se debe entender por acto reclamado, es conveniente en primer término definir lo que es un acto de autoridad ya que, como se ha expresado con anterioridad, el acto reclamado debe provenir de un órgano del Estado; por tanto, el acto de autoridad se identifica con "cualquier hecho voluntario e intencional, negativo o positivo, imputable a un órgano del Estado consistente en una decisión o en una ejecución o en ambas conjuntamente que produzcan una afectación en situaciones jurídicas o fácticas dadas, y que se impongan imperativa, unilateral o coercitivamente".⁴

Las características de los actos de autoridad, consistentes en la imperatividad, unilateralidad y coercitividad, se dan dentro de las llamadas relaciones de supra a subordinación, es decir, aquéllas en donde el Estado actúa en su carácter de persona moral de Derecho Público y todos los particulares tienen el papel de gobernados, pues hay una relación de imperio o naturaleza autoritaria, mediante la

⁴ Idem.

cual un órgano estatal afecta coactivamente la esfera del gobernado. Caracteriza a la unilateralidad que el acto de autoridad no requiere para su existencia y eficacia de la voluntad de los particulares frente a quien se ejercita. Identifica a la imperatividad, la voluntad de los particulares, la cual se encuentra necesariamente supeditada a la del Estado y por tanto el gobernado tiene la obligación inexorable de acatarlo. Por último, el elemento coercitividad implica la capacidad que tiene todo acto de autoridad para hacerse respetar y ejecutar de manera coactiva a través de distintas formas, aun en contra de la voluntad del gobernado.

De lo expresado se puede derivar la definición del acto reclamado, que en términos generales es:

Cualquier hecho voluntario e intencional, positivo o negativo, emitido por un órgano del Estado con facultades de decisión y ejecución, impuesto de manera unilateral, coercitiva e imperativa y que lesiona cualquier derecho o interés jurídico del gobernado consagrado en la Constitución o en una ley secundaria.

La anterior definición se puede sustentar en la Tesis emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo: XIV, Julio de 1994, página 390, que dispone:

ACTO RECLAMADO. CONCEPTO DE.- De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 103 fracción I constitucional, y 1o., fracción I de la ley reglamentaria; los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: Por leyes o actos de la

⁴ Ibidem, pág. 203.

autoridad que violen las garantías individuales. La expresión "leyes o actos de autoridad" recibe el nombre de acto reclamado, que puede traducirse en una disposición o hecho autoritario, concreto y particular. Es decir, puede entenderse por acto de autoridad, cualquier hecho voluntario e intencional, negativo o positivo imputable a un órgano del Estado, consistente en una decisión o en una ejecución o en ambas conjuntamente, que produzcan una afectación en situaciones jurídicas o de hecho determinadas, que se impongan imperativa, unilateral o coercitivamente. Dentro de tales características, destaca el elemento voluntariedad, que lo distingue de un acontecimiento cualquiera, el de intencionalidad que estriba en la causación de una afectación, esto es que tiende a la obtención de un fin determinado, así como la índole decisoria o ejecutiva del acto dotado de imperatividad, unilateralidad y coercitividad, que le imprimen naturaleza autoritaria y que por ello puede producir una afectación en bienes o derechos del particular. Por lo tanto, el acto de autoridad reclamable a través del juicio de garantías, necesariamente debe inferir un agravio o lesión a cualquier derecho o bienes del gobernado, para que le asista interés jurídico en reclamarlo.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 480/92. Odilón González Bello. 30 de septiembre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo.

(Énfasis añadido)

Por último, el acto reclamado como acto de autoridad puede tener dos acepciones, lato sensu y en stricto sensu; dentro de la primera se comprende cualquier acto que contenga una disposición que afecte situaciones jurídicas abstractas, generales e impersonales, como sería el caso de una ley o reglamento; y en la segunda acepción afecta situaciones jurídicas concretas y por lo regular

personales, como en el caso de una sentencia judicial, una resolución administrativa, un laudo arbitral, etc.

1.3. Concepto de Autoridad.

El término autoridad, desde una connotación amplia y genérica puede tener dos significados, a saber: equivale al poder o la potestad que tiene el Estado como organización política y jurídica de la sociedad en general y ello se traduce en el poder de imperio del que está investido; y en una segunda acepción el término autoridad se puede entender como aquel órgano del Estado, integrante de su gobierno, que desempeña una función específica y puede estar constituido por una persona física conocida como funcionario, o como una entidad o cuerpo colegiado, que despliegan ciertos actos específicos en ejercicio del poder de imperio.

Es conveniente precisar que dentro de la segunda acepción de autoridad, que por lo regular es la más frecuente, no todos los órganos del Estado pueden ser considerados como autoridad, ya que la distinción entre aquéllos y éstas, radica principalmente en las facultades que posean, pues como se ha mencionado en el punto anterior, dentro de los actos de autoridad, aparte de las características de unilateralidad, imperatividad y coercitividad, el mismo acto debe ser emitido por un órgano del Estado con facultades de decisión, de ejecución y con la potestad de imponer sus determinaciones, toda vez que hay órganos estatales llamados

auxiliares que no cuentan con dichas facultades y que por lo regular ayudan a los que sí las tienen.

En torno al término se habrá de señalar sus elementos distintivos, los cuales las diferencian de los órganos estatales auxiliares, en que, como se ha precisado con anterioridad, si bien también pertenecen al Estado, no tienen el carácter de autoridad; por tanto sus elementos característicos serán:

- a) Se identifica con un órgano del Estado, el cual puede recaer en una persona física conocida como funcionario, o a través de una entidad o cuerpo colegiado;
- b) El órgano estatal puede ser de facto o de jure, es decir, puede estar previsto en algún ordenamiento legal o bien por situaciones de hecho, pero que pueda ejercer la fuerza pública y con ello ejercer actos públicos;
- c) Dicho órgano del Estado debe contar con facultades de decisión y ejecución, realizables de manera conjunta o separada;
- d) La unilateralidad, coercitividad e imperatividad, son elementos que se producen en el ejercicio de dichas facultades;
- e) La creación, modificación o extinción de situaciones generales o particulares, de hecho o derecho, o bien la alteración o afectación de dichas situaciones.⁵

De las características anteriores podemos entresacar que las autoridades son "aquellos órganos estatales de facto o de jure, con facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de

⁵ Ibidem, pág. 186.

situaciones generales o particulares, de hecho o jurídicas, o bien produce una alteración o afectación de ellas, de manera imperativa, unilateral y coercitiva".⁶

Cabe apuntar que dentro de la Doctrina hay diferencias y coincidencias por lo que respecta a si una autoridad solamente puede ser de jure o también de facto. Dicha cuestión en principio fue precisada en criterios jurisprudenciales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual estableció que se debía entender por autoridades aquellas personas que disponían de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que por lo mismo, están en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.

Dicho criterio fue modificado posteriormente por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al considerar que hay organismos pertenecientes a la Administración Pública Paraestatal, como organismos descentralizados y empresas de participación estatal, en donde con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales, a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, esto es, pueden ejercer facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa.

⁶ Ibidem, pág. 187.

Lo anterior se encuentra plasmado en la Tesis P. XXVII/97, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo: V, Febrero de 1997, pág. 118, que dispone:

AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PUBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURIDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO.- Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300 aparece publicado en la página 519 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, que es del tenor siguiente: "AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El término 'autoridades' para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.", cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del Estado Mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de derecho pasamos a un Estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste en

la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Por ello, este Tribunal Pleno considera que el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades.

Amparo en revisión 1195/92. Julio Oscar Trasviña Aguilar. 14 de noviembre de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: José Pablo Pérez Villalba.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diez de febrero en curso, aprobó, con el número XXVII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a diez de febrero de mil novecientos noventa y siete.

Nota: Esta tesis interrumpe el criterio sustentado en la tesis jurisprudencial número 300, de rubro: "AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.", publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, página 519.

(Énfasis añadido)

De las anteriores consideraciones podemos definir a la autoridad como:

Aquellos Órganos del Estado que con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado.

1.4. Procedencia de la Suspensión de acuerdo a la naturaleza del Acto Reclamado.

Una vez precisados los conceptos de suspensión, autoridad y acto reclamado, es conveniente establecer qué actos son susceptibles de suspenderse, de conformidad con su naturaleza o efectos que producen y cuáles no, ya que de acuerdo a la Doctrina hay múltiples clasificaciones; la que más sobresale es aquella que comprende los siguientes actos:

- a) Particulares.
- b) Consumados.
- c) Declarativos.
- d) Positivos.
- e) Negativos
- f) Negativos con efectos positivos.
- g) Futuros e inminentes.

Pasaremos a explicar brevemente cada uno de ellos.

a) Actos de Particulares.

Las partes en el juicio de amparo y por consiguiente también en el juicio contencioso administrativo federal, son siempre el actor, que generalmente lo constituye un particular, el cual puede ser una persona física o una moral; y el demandado, que también por regla general recae en una autoridad, principalmente de naturaleza federal, ya que tanto en el amparo como en el contencioso administrativo lo que se ventila es la constitucionalidad o legalidad, respectivamente, de los actos emanados de una autoridad. En ese tenor, los actos de particulares violatorios de garantías individuales o de naturaleza ilegal, no constituyen obviamente, actos de autoridad que por ende sean susceptibles de suspenderse y solo pueden ser reclamados a través de los medios de defensa que las leyes secundarias establecen para proteger a aquellas personas, en contra de las cuales se han cometido actos violatorios de garantías.

Lo anterior lo podemos sustentar con la Tesis emitida por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo: IX-Mayo, página 550, que dispone:

SUSPENSION, IMPROCEDENCIA DE LA, CUANDO SE RECLAMAN ACTOS DE PARTICULARES.- Si los razonamientos vertidos en los agravios son en el sentido de que cuando no se decreta la suspensión de los actos del particular como parte demandada, éste puede disponer indebidamente del objeto motivo del juicio, dichos argumentos resultan ineficaces para conceder la suspensión solicitada, en virtud de que esa medida cautelar, accesoria del amparo, procede únicamente contra actos de autoridad, y nunca, contra actos de particulares.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL
DEL PRIMER CIRCUITO.

Queja 6/92. Rocío Balia María Susana Murguía
Fernández. 27 de febrero de 1992. Unanimidad de
votos. Ponente: Enrique R. García Vasco. Secretaria:
Maura Angélica Sanabria Martínez.

b) Actos Consumados.

Otra de las hipótesis en que es improcedente la suspensión, es en el caso de que el acto reclamado se haya consumado. Los actos consumados son aquellos que se han realizado total o íntegramente, es decir, que se ha efectuado plenamente el objetivo para el cual fue dictado o ejecutado. Cabe apuntar que los actos, conforme a la Doctrina y a los criterios sustentados por el Poder Judicial de la Federación, pueden consumarse de modo reparable y de modo irreparable.

En ese tenor, para efectos del amparo, "los actos consumados de un modo reparable son aquellos que pueden repararse por medio del juicio constitucional, cuyo objeto es precisamente volver las cosas al estado que tenían antes de la violación reclamada.....No obstante que un acto se haya consumado y realizado todos sus efectos, si las violaciones que produce pueden restituirse al agraviado en base al objeto del juicio de amparo, podrá tener el carácter de acto reclamado".⁷

La suspensión de los actos consumados de modo reparable no tiene lugar, puesto que si se concediera tendría efectos restitutorios y sería contrario a la

naturaleza misma de la suspensión, tal y como lo anotamos en el primer punto del presente Capítulo. La excepción a este supuesto se da cuando no todos los efectos de dichos actos se han consumado, encontrándose algún aspecto pendiente de realizar, caso en el que la suspensión procede, siempre y cuando no se afecte el interés general, ni se controviertan disposiciones de orden público, en atención a lo previsto en la Ley de Amparo.

Los actos reclamados de modo irreparable "son aquellos que se encuentran consumados por haber realizado todos sus efectos, por lo que las violaciones que producen al agraviado no pueden ser reparadas a través de juicio de amparo; por tanto, esos actos no pueden tener el carácter de actos reclamados ya que de concederse la protección de la justicia federal, la sentencia carecería de efectos por imposibilidad de restituir al quejoso en el goce de la garantía individual violada".⁸ El ejemplo más claro de este tipo de actos se da cuando son contrarios a lo preceptuado por el artículo 22 constitucional, es decir, cuando el agraviado ha sido privado de su vida o ha sido objeto de alguna pena de mutilación o azotes, pues en ese tenor la protección constitucional de nada le serviría, siendo por tanto el amparo improcedente; y en ese orden, si el juicio de amparo es improcedente contra actos consumados de modo irreparable, también lo es la suspensión del acto reclamado, pues no tendría objeto concederla, ya que la misma es accesoria al citado juicio de garantías.

⁷ Gongora Pimentel, Genaro. *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*, 4ª ed., Editorial Porrúa, México, 1992, pág. 114.

⁸ Gongora Pimentel, Genaro. *Ob. cit.*, pág. 115.

Lo anterior es así, ya que la Ley de Amparo en el artículo 73, fracciones IX y X establece la improcedencia del juicio de amparo cuando se reclama este tipo de actos. Dicho numeral dispone:

ARTICULO 73. El juicio de amparo es improcedente:

.....

IX. Contra actos consumados de un modo irreparable;

X. Contra actos emanados de un procedimiento judicial, o de un procedimiento seguido en forma de juicio, cuando por virtud de cambio de situación jurídica en el mismo deban de considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el procedimiento respectivo, por no poder decidirse en tal procedimiento sin afectar la nueva situación jurídica.

.....

(Enfasis añadido)

Las consideraciones anteriores se sustentan en la Tesis emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo: XI, Abril de 1993, página 204, que establece:

ACTOS CONSUMADOS PARA EFECTOS DE SU IMPROCEDENTE SUSPENSION.- El carácter consumado para un acto cuya suspensión se solicita es de contenido diferente al que se refiere la fracción IX del artículo 73 de la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo, pues para efectos suspensivos la consumación de un acto se surte cuando éste ha sido real y materialmente ejecutado por la autoridad a la que se le atribuye, y la consumación de un acto, para los efectos de la improcedencia del juicio constitucional, queda constituida sólo

cuando esa consumación lo es de un modo irreparable.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

Revisión incidental 225/92. Isabel Cons viuda de Salazar y otra. 30 de septiembre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Lucio Antonio Castillo González. Secretaria: Silvia Marinella Covián Ramírez.

Véase: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, 1969-1987, Tomo I, Página 138.

(Énfasis añadido)

Por otra parte, ejemplifica lo que se debe entender por actos consumados de modo reparable, la Tesis emitida por Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo: XII, Diciembre de 1993, página 786, que dispone:

ACTOS CONSUMADOS DE UN MODO IRREPARABLE, OBJETO DE AMPARO.- No tienen ese carácter los que pueden repararse por medio del juicio constitucional, cuyo objeto es precisamente volver las cosas al estado que tenían antes de la violación reclamada.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo en revisión 263/93. Gabriel Rafael Calderón Granados. 29 de septiembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: José Angel Mandujano Gordillo. Secretaria: Julieta María Elena Anguas Carrasco.

Véase:

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, tesis 63, página 107.

c) Actos Declarativos.

Los actos declarativos son aquellos que se limitan a reconocer una situación preexistente, pero sin modificar derechos o situaciones existentes. Dicha manifestación fue definida por la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una Tesis, cuyo texto reza:

ACTOS DECLARATIVOS.- Por actos declarativos debe entenderse aquellos que se limitan a evidenciar una situación jurídica determinada, pero que no implica modificación alguna de derechos o de situaciones existentes.

TOMO LXXXV, Pág. 606.- García Alejo.- 26 de Julio de 1945.

Un ejemplo de lo que podemos entender por actos declarativos es el siguiente:

Un acto declarativo en que la autoridad se limitó a reconocer una situación jurídica ya existente, sin agregarle ni quitarle nada es el siguiente: dos corredores públicos de Monterrey, Nuevo León, consideraron que una interpretación correcta de la Ley del Timbre (entonces vigente) debía darles la posibilidad, a los corredores públicos, para hacer avalúos de los inmuebles, los que estaban reservados por ese ordenamiento legal, para las instituciones bancarias. El camino que siguieron fue plantear una consulta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que les resolviera si dos preceptos de la mencionada ley podían interpretarse en el sentido que ellos deseaban. La Secretaría contestó esa consulta informándoles que los dos artículos que provocaban su inquietud decían textualmente lo siguiente, procediendo a transcribirlos. **Esa fue la contestación de la autoridad, sin agregar nada al texto legal y**

sin quitar tampoco letra alguna. El Tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que se trataba de un acto declarativo que no causaba perjuicio alguno, porque no consideraba consecuencias, ni producía efectos, ni mucho menos contenía un principio de ejecución. Este es, por tanto, un acto declarativo.⁹

(Enfasis añadido)

De la anterior trascripción se puede concluir que los actos declarativos simplemente evidencian una situación jurídica y por tanto los mismos no producen una afectación en la esfera jurídica de los individuos, ya que como se ha mencionado con anterioridad, no modifican derechos o situaciones existentes; no obstante lo antes expuesto, si dichos actos traen como consecuencia un principio de ejecución, entonces si procede el juicio de amparo y por tanto la suspensión del mismo.

d) Actos Positivos.

Como hemos afirmado en párrafos anteriores, la suspensión del acto reclamado opera contra actos de autoridad de naturaleza positiva, ya que dichos actos implican un hacer o una ejecución de la autoridad que por lo regular impone obligaciones a los gobernados, situación contraria a los actos de autoridad de naturaleza negativa, en donde hay una abstención.

⁹ Ibidem, pág. 118.

En términos generales, el juicio de amparo procede contra este tipo de actos y asimismo la suspensión de los mismos; además el artículo 80 de la Ley de Amparo marca los efectos de la sentencia cuando se trata de actos positivos, al disponer que:

ARTICULO 80.- La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.

(Énfasis añadido)

e) Actos Negativos.

Los actos negativos implican una omisión, un no hacer, una abstención recaída a la solicitud o petición de una persona. Cabe precisar que el juicio de amparo es procedente contra este tipo de actos, toda vez que el artículo 80 de su Ley reglamentaria dispone lo siguiente:

ARTICULO 80.- La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.

(Énfasis añadido)

Por lo que respecta a la suspensión de dichos actos, la misma no procede, toda vez que de concederla tendría efectos restitutorios, los cuales son propios de la sentencia respectiva. Un acto es de carácter negativo cuando la autoridad se rehúsa a hacer algo y la suspensión no puede tener el efecto de que la autoridad acceda a la petición del agraviado.

Cabe precisar que los actos de naturaleza negativa no son iguales a los actos prohibitivos, ya que éstos no solamente se traducen en una abstención, sino que equivalen a un hacer positivo, consistente en imponer a los gobernados obligaciones de no hacer o limitaciones en sus actividades y que por lo regular se convierten en actos negativos con efectos positivos.

f) Actos negativos con efectos positivos.

Este tipo de actos difiere de los de naturaleza negativa en los efectos que producen, ya que los mismos tienen un fin positivo, es decir, se traducen en actos efectivos de las autoridades que tienden a imponer obligaciones a los individuos, apartándose del simple rechazo o rehusamiento de las peticiones del gobernado, característica de los actos negativos, pues hay un actuar de las autoridades.

La suspensión de este tipo de actos es procedente cuando los efectos que produzcan sean de naturaleza positiva, toda vez que como se ha manifestado con anterioridad, hay una actuación de la autoridad tendiente a imponer una obligación al

gobernado y por tanto una afectación en su esfera jurídica. Lo anterior lo podemos apoyar en la Tesis emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo: III, Febrero de 1996, página 382, que dispone:

ACTOS NEGATIVOS CON EFECTOS POSITIVOS. SUSPENSION.- Si los actos contra los que se pide amparo, aunque aparentemente negativos, tienen efectos positivos, procede conceder contra ellos la suspensión, dentro de los términos previstos por la Ley de Amparo.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 690/95. Angélica Gutiérrez Pérez y Guadalupe Pérez Lima. 31 de enero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Clementina Ramírez Moguel Goyzueta. Secretaria: Laura Ivón Nájera Flores.

Un ejemplo de acto negativo con efectos positivos se da cuando la autoridad no admite o desecha una fianza para garantizar un crédito fiscal y con ello evitar la realización de un embargo, dicho acto es negativo en el sentido de que hay un rechazo o rehusamiento a la pretensión del agraviado consistente en que la autoridad no admitió su garantía y positivo, en el sentido de que se dejó subsistente el embargo en contra de los bienes del afectado; lo mismo acontece cuando se impugna una resolución en donde se niega la devolución de un ingreso indebidamente percibido por el Estado y no obstante la autoridad determina otro como consecuencia del anterior. Aquí se produce una actuación negativa,

consistente en que no se autoriza la devolución en los términos propuestos, y una actuación de naturaleza positiva de la autoridad al determinar otro que no procedía.

g) Actos futuros e inminentes.

La clasificación de este tipo de actos atiende principalmente a su ejecución, ya que en el lenguaje común la palabra futuro se refiere principalmente a todo aquello que no ha sucedido o que está por venir. En términos generales, la Ley de Amparo establece la procedencia del juicio de amparo cuando se trata de actos futuros, al disponer en su artículo 11 que:

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

(Énfasis añadido)

Para definir con más exactitud lo que se debe entender por actos futuros y su clasificación doctrinaria, hay que atender al grado cronológico o de temporalidad de los mismos, toda vez que dentro de los actos futuros se presentan los remotos y los inminentes. Así, "los primeros son aquellos que pueden o no suceder (actos inciertos), es decir, respeto de los cuales no se tiene una certeza fundada y clara de que acontezcan; por el contrario, los segundos, son los que están muy próximos a

realizarse de un momento a otro, y cuya comisión es más o menos segura en un lapso breve y reducido".¹⁰

En razón de lo anterior, en el juicio de amparo la suspensión del acto reclamado no procede contra los actos futuros, probables o remotos, y sí en cambio contra los actos inminentes, porque hay una inminencia en su ejecución, en virtud de que están próximos a realizarse en un lapso breve o están tratando de ejecutarse como consecuencia legal, futura e ineludible de los ya actualizados; en este tipo de actos se tiene una existencia material, en virtud de que ya se dictaron pero aun no se ejecutan o su ejecución está en proceso; y por tanto la idea futura solo corresponde a los actos probables y no así a los inminentes, ya que el acto en sí no es futuro porque como se ha mencionado con anterioridad, tiene una existencia material y solo falta su ejecución.

Lo anterior se puede ejemplificar con la Tesis emitida por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo: XI, Marzo de 1993, página 202, que dispone:

ACTOS FUTUROS INMINENTES, QUE DEBE ENTENDERSE POR.- Por actos futuros inminentes debe entenderse, los que comprenden no sólo aquellos actos que tendrán que dictarse forzosamente como consecuencia legal futura e ineludible de los actos ya actualizados, sino todos aquéllos que puedan estimarse como consecuencia lógica del ya existente, si esos actos pudieran venir a enlorpecer la restitución de las cosas

¹⁰ Ibidem, pág. 142.

al estado que antes guardaban o a causar perjuicios de difícil reparación.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CIRCUITO.

Incidente en revisión 593/92. Rolando Rodríguez Santiago. 8 de enero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Mariano Hernández Torres. Secretario: Miguel Angel Perulles Flores.

(Enfasis añadido)

Así mismo, es aplicable a lo anterior la Tesis emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo: X, Noviembre de 1992, página 221, que establece:

ACTOS INMINENTES, SUSPENSION PROCEDENTE EN CASO DE.- Los actos futuros de realización incierta, tanto en su ejecución como en sus efectos, no son susceptibles de servir como materia a la medida cautelar, sólo procede ésta si se tiene certidumbre acerca de su realización por tratarse de actos inminentes.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

Incidente en revisión 174/92. Rodolfo J. Leyva Carrasco. 26 de agosto de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: David Guerrero Espire. Secretario: Arturo Ortigón Garza.

Incidente en revisión 186/92. Máyer Ballesteros. 26 de agosto de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: David Guerrero Espriú. Secretario: Arturo Ortigón Garza.

(Enfasis añadido)

1.5 Concepto de incidente.

La palabra incidente desde un punto de vista genérico significa cualquier acontecimiento de mediana importancia que recae o sobreviene en el curso o desarrollo de un asunto. En el campo jurídico los incidentes se pueden entender como "aquellos procedimientos que tienden a resolver controversias de carácter adjetivo relacionadas inmediata y directamente con el asunto principal".¹¹

De la anterior definición podemos derivar las características de los incidentes, entre las que sobresalen las siguientes:

- a) Los incidentes son cuestiones o problemas, porque hay una pugna de pretensiones entre los sujetos que participan en un proceso.
- b) Deben de surgir dentro de un proceso judicial o jurisdiccional, pues de no ser así no tendrían tal naturaleza.
- c) Son accesorios a la cuestión principal que se debate, es decir, giran en torno a ella.¹²

1.5.1 Clasificación de los incidentes.

Los incidentes pueden clasificarse atendiendo a situaciones o aspectos diversos, ya que es común que cada autor proponga una distinta. Sin embargo, podemos destacar las siguientes:

- a) Por el momento procesal en que han de resolverse: antes o después de la sentencia definitiva.

¹¹ Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Procesal, Volumen 4, Editorial Themis, México, 1997, pág. 103.

¹² Arellano García, Carlos. Teoría General del Proceso, 6ª ed., Editorial Porrúa, México, 1997, pág. 129.

- b) Por la marcha del proceso: los que detienen la marcha del proceso y los que no.
- c) Por su denominación particular: los que adoptan denominación legal, a los cuales se les conoce como nominados y los que carecen de ella y se les identifica como innominados.
- d) Por su objeto, que suele ser diverso, como: acumulación de autos, nombramiento de nuevo procurador, incompetencia, litispendencia, falta de personalidad, nulidad de actuaciones, tachas de testigos, gastos, costas del juicio, etc.
- e) Por la materia: que puede ser civil, penal, laboral, fiscal, etc.¹³

De las anteriores clasificaciones la más importante, para los fines del presente estudio, es la referente a la marcha del proceso, toda vez que dentro de ésta se ubican los incidentes conocidos como de previo y especial pronunciamiento, que pueden paralizar el juicio en lo principal y su resolución se hará mediante un proveído o sentencia que únicamente a ellos concierna y no por la definitiva, en la que se decidan las cuestiones litigiosas; y los incidentes que no interrumpen el curso del proceso pues no son trascendentales y se resuelven en el fallo definitivo. En ese tenor se ha dicho que:

.....se trata de incidentes de previo y especial pronunciamiento, los cuales impiden que siga su curso el juicio mientras no se resuelvan, por referirse a presupuestos procesales sin los que el proceso no puede ser válido, y han de resolverse mediante una sentencia que únicamente a ellos concierna y no por la definitiva en la que se deciden las cuestiones litigiosas. En los incidentes que no tienen ese carácter se verifica ese trámite, pero la resolución se deja para la sentencia definitiva que debe estudiar y resolver los problemas incidentalmente planteados.¹⁴

1.5.2. Incidentes regulados por el Código Fiscal de la Federación.

Los incidentes previstos en el Juicio Contencioso Administrativo Federal se encuentran regulados en los artículos 217 a 229 del Código Fiscal de la Federación, los cuales pueden ser de dos tipos: de previo y especial pronunciamiento y aquellos que no lo son.

El artículo 217 del Ordenamiento legal antes citado establece los incidentes de previo y especial pronunciamiento, siendo los siguientes:

- I.- La incompetencia en razón del territorio;
- II.- El de acumulación de autos;
- III.- El de nulidad de notificaciones;
- IV.- El de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia; y
- V.- La recusación por causa de impedimento.

.....

Dentro de los incidentes que no tienen el carácter de previo y especial pronunciamiento se encuentran los siguientes:

- I. El incidente de falsedad de documentos;
- II. El de suspensión de la ejecución.

Tales incidentes se prevén en los artículos 227, 228 y 229 del Código Tributario Federal.

¹³ Arellano García, Carlos. Ob. cit., pág. 130.

¹⁴ Diccionarios Jurídicos Temáticos. Ob. cit., pág. 104.

La tramitación en general de los incidentes se encuentra prevista en el artículo 228 Bis del Código Fiscal de la Federación. Así, se tramitan mediante un escrito del promovente, otro escrito de la parte contraria y el desahogo de las pruebas correspondientes. En este numeral se hace la distinción anteriormente planteada respecto de aquellos incidentes que interrumpen la marcha del proceso y los que no la interrumpen.

Con el escrito por medio del cual se promueva el incidente, así como el que dé contestación al mismo, las partes deben ofrecer las pruebas pertinentes, bajo las reglas establecidas para los escritos de demanda y de contestación. El citado numeral también dispone que los incidentes de incompetencia, acumulación e interrupción, únicamente podrán promoverse hasta antes de que quede cerrada la instrucción, en los términos de lo dispuesto por el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación; en tanto que los incidentes de nulidad de notificaciones y de recusación por causa de impedimento se resolverán junto con la sentencia.

Cabe apuntar que en el presente Capítulo no se estudia los incidentes anteriormente mencionados, por tratarse de aspectos distintos al presente trabajo de investigación, y por lo que respecta al incidente de suspensión de la ejecución, previsto en los artículos 227 y 228 del Código Fiscal de la Federación, el mismo será tratado con mayor amplitud en el Capítulo IV.

Conforme a lo previsto por el último párrafo del artículo 217 del Código Fiscal de la Federación, si la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa considera que la promoción del incidente resulta frívola e improcedente, es decir, que pretenda dilatar o entorpecer el procedimiento, se aplicará al promovente una multa de hasta cincuenta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, como sanción ante dicha conducta. El precepto en comento dispone:

.....

Quando la promoción del incidente sea frívola e improcedente se impondrá a quien lo promueva una multa hasta de cincuenta veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

1.6. Juicio Contencioso Administrativo.

Para que la resolución de una autoridad administrativa sea definitiva, debe mediar conformidad, expresa o tácita, del particular, o bien debe ser objeto de una sentencia que pronuncie un organismo jurisdiccional a quien se le encomienda el conocimiento de dichos juicios, sea para que la confirme o la anule. En esa tesitura, si un particular considera que la resolución dictada por la autoridad es ilegal o contraria a sus intereses, o deja de pronunciarla, configurando una resolución negativa ficta, puede surgir a instancia de parte el juicio administrativo o contencioso administrativo, el cual puede desarrollarse ante tribunales de lo contencioso

administrativo o bien ante tribunales orgánicamente judiciales, de acuerdo al sistema jurídico que se trate.

Antes de proseguir con la explicación, es conveniente definir lo que se entiende por contencioso administrativo, el cual se identifica con "el procedimiento 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."¹⁵ Así, el contencioso administrativo es un medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, en donde los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos cuando se vean o se consideren afectados por actos administrativos ilegales.

Cabe precisar que no todos los actos de naturaleza administrativa se pueden impugnar en el contencioso administrativo, toda vez que dicha materia:

la constituyen exclusivamente actos de los órganos integrantes de la Administración Pública, sean centralizados o descentralizados, emitidos en el desempeño de su gestión administrativa, y no los que correspondan a su actividad política o gubernativa, ni los derivados de derecho privado. Así tampoco aquellos actos administrativos que emitan los órganos legislativos o jurisdiccionales, en cuanto a que dichos Tribunales son creados para resolver las controversias que se suscitan entre la Administración Pública Federal, Estatal o del Distrito Federal.....¹⁶

¹⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, 15ª ed., Tomo I, UNAM y Editorial Porrúa, México, 2001, pág. 685.

El procedimiento jurisdiccional que se verifica ante los tribunales no es uniforme, ya que varía de acuerdo a cada orden jurídico, pero los sistemas de contencioso administrativo se pueden agrupar en dos grandes vertientes: el francés o continental europeo y el anglosajón o judicial. Así, "el sistema francés se caracteriza por la creación de tribunales administrativos enclavados dentro del Poder Ejecutivo, que son los que van a dirimir las controversias entre los particulares y la Administración. En cambio, en el sistema angloamericano, los tribunales que conocen de tales controversias pertenecen al Poder Judicial, de ahí que a este sistema también se le denomine "sistema judicialista."¹⁷

En nuestro país el primer antecedente del contencioso administrativo de tipo francés se dio con la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, del 25 de noviembre de 1853, conocida como Ley Lares, en donde se le prohíbe a los tribunales judiciales conocer sobre cuestiones de la Administración Pública y se crea el Consejo de Estado con carácter de tribunal administrativo para conocer de dichas controversias. Actualmente la impartición de justicia administrativa y fiscal en el ámbito federal está encomendada a un tribunal independiente del Poder Judicial de la Federación, que en sus orígenes estuvo adscrito formalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y actualmente es independiente de esta Secretaría, pero forma parte del Poder Ejecutivo; dicho organismo jurisdiccional es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Fiscal de la Federación, pues

¹⁶ Lucero Espinosa, Manuel. *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, 4^a ed., Editorial Porrúa, México, 1997, pág. 17.

¹⁷ Lucero Espinosa, Manuel. *Ob. cit.*, pág. 18.

cambió su denominación a partir del 1º de enero del 2001. Dicho tribunal fue creado por la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, en el que se reconocía como un tribunal administrativo de justicia delegada, en cuanto fallaba en representación del Poder Ejecutivo por delegación de facultades hecha por la ley.

Al ser el Tribunal Fiscal un organismo de justicia delegada, lleva a hacer la distinción entre el grado de dependencia de los tribunales administrativos con la Administración Pública activa. Así, habrá que diferenciar en justicia retenida, delegada y autónoma. En ese tenor, la justicia retenida se refiere a instituciones que, situados dentro de la administración activa, pronuncian sus resoluciones como parte de la misma; la justicia delegada recae en un organismo o tribunal que no es parte activa de la Administración, pero dicta sus resoluciones a nombre del Poder Ejecutivo; y la plena autonomía se refiere a tribunales independientes, que sin estar contemplados dentro de la estructura orgánica del Poder Judicial, tampoco están adscritos al Poder Ejecutivo para dictar sus fallos.¹⁸ Lo anterior ha sido plasmado en el artículo 1 de la Ley Orgánica del citado Órgano Jurisdiccional, precepto que dispone lo siguiente:

ARTICULO 1o.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece.

(Enfasis añadido)

¹⁸ Armienta Calderón, Gonzalo M. *El Tribunal Fiscal de la Federación, Integración Orgánica al Poder Judicial e Independencia Jurisdiccional*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2000, pág. 6.

La creación del Tribunal Fiscal de la Federación, en principio, dio lugar a controversias sobre su constitucionalidad, ya que algunos juristas, como Ignacio L. Vallarta, pensaban que se violaba el principio de la división de poderes consagrado en el artículo 49 constitucional y que además la Carta Magna no contemplaba la existencia de tribunales administrativos ubicados fuera de la esfera del Poder Judicial. A fin de terminar con dicha controversia, en los años 1946 y 1967 se reformó el artículo 104 constitucional, previniendo la existencia de dichos organismos jurisdiccionales; asimismo, en 1976 se reformó el artículo 73 constitucional para darle atribuciones al Congreso de la Unión para el establecimiento de tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos; proceso que culminó el 10 de agosto de 1987, con la adición de la fracción XXIX-H al citado precepto.

Actualmente el fundamento constitucional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra previsto en los artículos 73, fracción XXIX-H y 104, fracción I-B, de nuestra Carta Magna, preceptos que disponen lo siguiente:

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

.....

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

.....

Art. 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

.....

I-B.- De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes.

.....

(Enfasis añadido)

Como quedó transcrito, a nivel local también hay tribunales de lo contencioso administrativo que dirimen las controversias que se suscitan entre la Administración Pública Estatal o municipal y los particulares, y su fundamento constitucional se encuentra previsto en el artículo 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se faculta a las Legislaturas Estatales para que expidan las leyes orgánicas de dichas instituciones jurisdiccionales. Por lo que respecta al Distrito Federal, la base constitucional para la creación de tribunales administrativos se encuentra prevista en el artículo 122, inciso C), Base Primera, fracción V, inciso n), de la misma Carta Magna, en donde se le da la facultad a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, excluyendo con ello la competencia del Congreso de la Unión respecto de dicho tribunal local; ello ocurrió mediante la reforma respectiva a la Ley Fundamental, de 25 de octubre de 1993.

1.7. Actos susceptibles de suspenderse en el Juicio Contencioso Administrativo Federal.

Para saber qué actos son susceptibles de suspenderse en el Juicio Contencioso Administrativo Federal, es necesario remitirnos al artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual establece la competencia material de las Salas Regionales que lo conforman (se exceptúa la fracción XI que corresponde a Sala Superior). Este numeral dispone:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

.....

(Enfasis añadido)

En sus orígenes, el Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, solamente conocía de la materia fiscal federal, ya que la Ley de Justicia Fiscal de 1936, en su artículo 14 establecía dicha competencia. Actualmente, mediante la expedición de diversos Ordenamientos legales y reformas a su Ley Orgánica, se ha ampliado su competencia para conocer de diversas materias administrativas, tal y como se desprende del numeral antes transcrito.

En este apartado solamente se abordará la materia tributaria, por ser el objetivo del presente trabajo de investigación, además de que, es la que con más amplitud se encuentra enunciada en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal

Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, abarcando prácticamente todas las posibles resoluciones que se pudieran emitir respecto de ella.

Así, conforme a la fracción I, del citado Ordenamiento legal el Tribunal puede conocer de resoluciones dictadas por autoridades fiscales federales que determinen la existencia de una obligación, la fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación. En esta fracción entran prácticamente todas las resoluciones emitidas por las autoridades federales, como la Procuraduría Fiscal de la Federación, la Tesorería de la Federación, las Unidades Administrativas pertenecientes al Servicio de Administración Tributaria y organismos fiscales autónomos, como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, etc.

Ejemplo del primer supuesto puede ser cuando un particular, en términos de lo previsto por el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, realiza una consulta referente a si tiene que cumplir con disposiciones de cierto ordenamiento tributario y la autoridad le resolverá si debe asumir dicha obligación. Un ejemplo del segundo supuesto sería cuando las autoridades, derivado del ejercicio de sus facultades de comprobación, fincan al particular alguna diferencia en el pago de los tributos federales; o cuando el Instituto Mexicano del Seguro Social emite las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales, porque el patrón no las ha cubierto debidamente o simplemente cuando la autoridad emite determinado crédito fiscal

porque el contribuyente no lo ha pagado en los términos previstos en la legislación tributaria. Finalmente, por lo que se refiere al supuesto de que una resolución es impugnada, cuando se den las bases para su liquidación, sería cuando la autoridad hacendaría emite una resolución en donde se le prohíbe al contribuyente realizar la deducción de algún gasto para los efectos de determinar su base gravable, conforme al Impuesto Sobre la Renta.¹⁹

Es respecto al segundo de los supuestos antes citados, en que puede operar la suspensión del acto impugnado, ya que cuando las autoridades fiscales federales fijan en cantidad líquida un crédito fiscal a cargo de los particulares, conforme a lo dispuesto por el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, pueden exigir el pago de dichos créditos que no hubieran sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos establecidos en la ley, a través del procedimiento administrativo de ejecución y embargar bienes del particular para garantizar los mismos; y en esa tesitura, si el particular considera que la actuación de la autoridad es ilegal e impugna en la vía contencioso administrativa el crédito emitido en su contra, puede solicitar la suspensión de dicha actuación hasta en tanto se dicte sentencia definitiva en donde se determine si es legal o no dicha actuación y dejar a salvo sus derechos.

Conforme a lo dispuesto por la fracción II del precepto legal antes citado, son impugnables las resoluciones que nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad

¹⁹ Kaye J., Dionisio. *Derecho Procesal Fiscal*, 6ª ed., Editorial Themis, México, 2000, pág. 249.

con las leyes fiscales. Por lo que respecta a la suspensión del acto impugnado, la misma no procede, toda vez que de concederla tendría efectos restitutorios, los cuales son propios de la sentencia respectiva, partiendo de la base que un acto es de carácter negativo cuando la autoridad se rehúsa a hacer algo y la suspensión no puede tener el efecto de que acceda a la petición del agraviado.

En cuanto a la fracción IV del multicitado numeral, prácticamente constituye una puerta abierta para impugnar cualquier resolución con la que se esté inconforme en materia tributaria, pues pueden incluirse resoluciones como: multas o sanciones por violación a las normas tributarias, negativa ficta, resoluciones negativas en materia de consultas, extinción de créditos fiscales, etc. Por lo que respecta a la suspensión del acto impugnado, ésta dependerá de la naturaleza del mismo, es decir, si se podría suspender la ejecución del cobro de una multa por violaciones a la ley tributaria y no así, por ejemplo, cuando se impugne una resolución negativa ficta o cuando se trate simplemente de una consulta y no hay una actuación posterior por parte de la autoridad hacendaria.

El artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pone en evidencia que las Salas Regionales de dicho Tribunal tienen competencia para conocer sobre resoluciones de diversa índole, pero bajo la premisa de que tengan el carácter de definitivas, entendiéndose por tales a aquellas que no pueden ser impugnadas a través de un medio de defensa cuya interposición sea obligatoria por la ley de la materia y cuando las mismas resoluciones no hubieren

causado estado, es decir, que se consideren como cosa juzgada, por virtud del tiempo transcurrido entre su notificación y el plazo marcado por las leyes para impugnarlas.²⁰

²⁰ Kaye J., Dionisio, Ob, cit., pág. 244.

CAPITULO II
LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO
EN EL AMPARO INDIRECTO.

2.1. Procedencia del Amparo Indirecto.

Antes de realizar el estudio de la suspensión del acto reclamado en el amparo indirecto, es conveniente en primer término remitirnos a la procedencia del citado juicio constitucional. Así, el artículo 114 de la Ley de Amparo dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 114. El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:

I. Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso;

II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia;

III. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében;

IV. Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;

V. Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería;

VI. Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1o. de esta ley.

VII. Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 constitucional.

A su vez, el artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece la competencia de los Juzgados de Distrito en materia administrativa. Dicho precepto dispone lo siguiente:

ARTICULO 52. Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:

I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba

decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;

II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;

III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo;

IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III de artículo anterior en lo conducente, y

V. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio.

De la lectura a los numerales anteriormente transcritos se desprende, en primer término, que el amparo indirecto se tramita ante un Juzgado de Distrito y la competencia de dichos órganos jurisdiccionales en materia administrativa (que es la que nos interesa en razón del presente trabajo), se divide principalmente en dos tipos: contra de actos de autoridad considerados como inconstitucionales y sobre juicios administrativos de naturaleza federal al conocer de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes administrativas federales.

Por lo que respecta a la materia de amparo, la competencia de dichos juzgados se da principalmente en tres supuestos: -

1. Amparo contra leyes y disposiciones de carácter general;
2. Amparo contra actos de autoridad distinta de la judicial; y,
3. Amparo contra actos de tribunales administrativos ejecutados dentro de juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio.

El juicio de amparo indirecto ante dichos órganos jurisdiccionales se seguirá a petición de parte agraviada, en contra del acto que se considere inconstitucional y la sentencia que se pronuncie se limitará a resolver el caso en concreto, sin hacer declaraciones generales respecto de la ley o el acto de autoridad que se considere violatorio de la Carta Magna, en atención al principio de relatividad consagrado en el artículo 107, fracción II, de la Constitución.

2.2. Naturaleza de la suspensión y su duración.

La naturaleza jurídica de la suspensión del acto reclamado en el amparo, es la de un incidente, toda vez que dentro de la misma se da un procedimiento tendiente a resolver controversias de carácter adjetivo relacionadas inmediata y directamente con el asunto principal, pues el objetivo de la misma es la cesación o paralización de la ejecución del acto que le causa perjuicios al particular; y por tanto dicha figura jurídica reúne las características esenciales de los incidentes, como se ha plasmado en el capítulo anterior.

La naturaleza incidental de la suspensión deriva del carácter accesorio o anexo a la controversia principal, ya que el Juez de Distrito, al dictar el auto que concede o niega la suspensión del acto reclamado, no aborda la cuestión de fondo o sustancial planteada en la demanda de garantías, sino que su actividad se concreta en saber si es procedente o no la cesación o paralización de la actuación de la autoridad, en atención a los imperativos legales de que se trate, ya sea suspensión a petición de parte o de oficio, y por tanto le corresponde a la sentencia de amparo el considerar si es constitucional o no el acto de autoridad impugnado por el quejoso.

Además, es condición sine qua non que el quejoso o agraviado solicite la protección de la justicia federal para tener la oportunidad de pedir la suspensión del acto reclamado; esto es, si no se provoca la cuestión de fondo no se da lugar a la suspensión, dado que si no se provoca la cuestión principal no puede tener lugar lo accesorio, toda vez que bien puede promoverse el juicio de amparo contra un acto de autoridad determinado (cuestión de fondo o principal) sin solicitar la suspensión del mismo; ello indica que la substanciación de ésta es accesorio, pues solo en los casos limitativamente enumerados en el artículo 123 de la Ley de Amparo, que establece la procedencia de la suspensión de oficio, no hay necesidad de solicitarla de manera expresa. De lo expuesto se concluye que, siendo la suspensión del acto reclamado de índole accesorio a la controversia planteada, su substanciación reviste el carácter de incidente, incluso por tener una regulación específica.

La suspensión es temporal, porque surte sus efectos mientras dure la tramitación del juicio, desde que es concedida y hasta que la sentencia de fondo cause ejecutoria, lo que puede ocurrir porque dicha sentencia no sea recurrida, se haya resuelto un recurso interpuesto o el juicio sea uniuinstancial; por ello se puede considerar a la suspensión como un paréntesis dentro de la tramitación del juicio de amparo que protege al quejoso de los actos de autoridad que considera son inconstitucionales.²¹

2.3. Tipos de suspensión.

En el juicio de amparo indirecto, tramitado ante Juez de Distrito, existen dos tipos de suspensión :

- a) De oficio, y
- b) A petición de parte agraviada.

Lo anterior se encuentra plasmado en el artículo 122 de la Ley de Amparo, precepto que dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 122. En los casos de la competencia de los Jueces de Distrito, la suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición de la parte agraviada, con arreglo a las disposiciones relativas de este capítulo.

(Enfasis añadido)

²¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ob, cit., pág. 110.

2.3.1. Suspensión de oficio.

La suspensión oficiosa o de oficio es aquella que concede el Juez de Distrito sin que exista petición o gestión del agraviado. Su procedencia atiende a dos cuestiones trascendentales: la gravedad del acto reclamado y la necesidad de conservar la materia del amparo, evitando la imposibilidad de restituir al quejoso en el goce de la garantía individual violada, pues de no ser así el juicio de amparo quedaría sin materia al no restablecerle sus derechos o garantías al gobernado.

Dichas consideraciones se encuentran previstas en las dos primeras fracciones del artículo 123 de la Ley de Amparo, el cual dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 123. Procede la suspensión de oficio:

I. Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal;

II. Cuando se trate de algún otro acto, que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada.

.....

(Enfasis añadido)

La concesión de la suspensión oficiosa se decretará de plano en el mismo auto en que el Juez admita la demanda, comunicándosele sin demora a la autoridad responsable para su inmediato cumplimiento, haciendo uso de la vía telegráfica, en

los términos del párrafo tercero del artículo 23 del citado Ordenamiento legal, ya que el segundo párrafo dispone:

La suspensión a que se refiere este artículo se decretará de plano en el mismo auto en que el Juez admita la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, para su inmediato cumplimiento, haciendo uso de la vía telegráfica, en los términos del párrafo tercero del artículo 23 de esta ley.

(Énfasis añadido)

Por tanto, tratándose de la suspensión oficiosa no hay suspensión provisional y definitiva, ni se forma el incidente respectivo, separado del expediente correspondiente a la tramitación del amparo, tal y como sucede con la suspensión a petición de parte, la cual estudiaremos posteriormente.

Los efectos de la suspensión, los cuales consisten en que cesen los actos que directamente pongan en peligro la vida, permitan la deportación o el destierro del quejoso o la ejecución de alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional, así como los previstos en la fracción II del citado artículo, serán los de ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden, en el caso de que el acto reclamado pueda consumarse y sea de imposible restitución.

Cabe mencionar que, además de los supuestos antes mencionados, la suspensión de oficio también procede cuando los actos reclamados tengan o puedan tener por consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva de los bienes

agrarios del núcleo de población-quejoso o su sustracción del régimen jurídico ejidal. También se decretará de plano en el mismo auto en el que el Juez admita la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable para su inmediato cumplimiento, de conformidad con el artículo 233 de la Ley de Amparo.

La concesión de plano de la suspensión del acto reclamado no es definitiva e inmodificable, ya que está sujeta a lo dispuesto por el artículo 140 del citado Ordenamiento legal, pues el Juez de Distrito puede modificar o revocar el auto en que haya concedido o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que le sirva de fundamento y no se haya pronunciado sentencia ejecutoriada.

2.3.2. Suspensión a petición de parte.

La suspensión a petición de parte opera en aquellos casos no previstos en el artículo 123 de la Ley de Amparo, como lo establece el numeral 124 del citado Ordenamiento legal.

La suspensión a petición de parte está sujeta a determinados requisitos de procedencia establecidos en la ley; sin embargo también hay otros que son propios de la naturaleza del acto, denominados requisitos de efectividad o morfológicos. Los requisitos de procedencia "están constituidos por aquellas condiciones que se deben reunir para que surja la obligación jurisdiccional de *conceder* la suspensión; los

segundos implican aquellas exigencias legales que el agraviado o quejoso debe llenar para que *surta sus efectos* la suspensión obtenida.²²

Los requisitos de efectividad de la suspensión del acto reclamado, son los siguientes:

1. Que el acto sea futuro y no se haya ejecutado.
2. Que el acto sea de carácter positivo, es decir, que represente un hacer por parte de la autoridad responsable.

Por tanto, la improcedencia de la suspensión contra actos negativos o consumados es obvia, ya que dicha medida cautelar no tiene efectos restitutorios o destructivos de los actos que con antelación a ella se hubieren realizado, operando solamente contra actos de naturaleza positiva, para impedir que éstos se ejecuten.

Cabe mencionar que la cuestión incidental derivada de la suspensión en amparo indirecto se tramita por cuerda separada, es decir, un cuaderno independiente y autónomo del de amparo, sin que trascienda lo que en uno se dicte respecto del otro, dado que las dos únicas resoluciones que se formulan en el cuaderno principal y que tienen injerencia en materia suspensiva, son la que admite el juicio de amparo y la que tiene por ejecutoriada la sentencia, pues la cuestión suspensiva es accesoria a la principal.

2.4. Requisitos de procedencia de la suspensión a petición de parte.

²² Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. cit., pág. 722.

Los requisitos de procedencia de la suspensión a petición de parte se encuentran previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo y son los siguientes:

I. Que la solicite el agraviado (fracción. I). El quejoso puede pedir la suspensión en cualquier momento, desde que se presenta la demanda de amparo, hasta en tanto no se pronuncie sentencia ejecutoria en el cuaderno principal, aún si está pendiente de resolverse el recurso de revisión que se hubiera interpuesto en contra de la sentencia del Juez de Distrito (Art. 141 Ley de Amparo).

II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público (fracción II). El orden público y el interés social son conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración, ya que tanto la doctrina, como la interpretación judicial definen de manera distinta dichos conceptos. Así, nuestro máximo tribunal ha dejado en libertad y aptitud a los Jueces de Distrito para determinar en cada caso concreto la existencia del "orden público e interés social"; tomando en consideración las modalidades y circunstancias del mismo, ya que 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.

Las anteriores manifestaciones las podemos sustentar con la Tesis de Jurisprudencia I.3o.A. J/16, emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo: V, Enero de 1997, página 383, que dispone:

SUSPENSION, NOCIONES DE ORDEN PUBLICO Y DE INTERES SOCIAL PARA LOS EFECTOS DE LA.-

De acuerdo con la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, que desarrolla los principios establecidos en el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, la suspensión definitiva solicitada por la parte quejosa en un juicio de garantías sólo puede concederse cuando al hacerlo no se contravengan disposiciones de orden público ni se cause perjuicio al interés social. El orden público y el interés social, como bien se sabe, no constituyen nociones que puedan configurarse a partir de la declaración formal contenida en la ley en que se apoya el acto reclamado. Por el contrario, ha sido criterio constante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que corresponde al Juez examinar la presencia de tales factores en cada caso concreto. El orden público y el interés social se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración. En todo caso, para darles 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.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Asimismo, las anteriores manifestaciones las podemos sustentar con la Tesis emitida por el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo: III, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1989, página 516, que dispone:

ORDEN PUBLICO. ALCANCE DEL CONCEPTO PARA EFECTOS DE LA SUSPENSION.- No es ajeno a la función de los juzgadores apreciar la existencia del orden público en los casos concretos que les someten para su resolución; de ahí que corresponda al juzgador, haciendo uso de la facultad que como tal está dotado, apreciar cada caso concreto que se le presente y determinar, tomando en consideración las circunstancias del mismo, si de concederse la suspensión se seguiría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, dado que no basta que el acto se funde formalmente en una ley de interés público, o que en forma expresa o implícita pretenda seguir una inafinidad de interés social, para que la suspensión sea improcedente conforme al artículo 124 de la Ley de Amparo, sino que es menester que las autoridades responsables aporten al ánimo del juzgador elementos de convicción suficientes para que pueda razonablemente estimarse que, en el caso concreto que se planteó, la concesión de la suspensión causaría tales perjuicios al interés social o que implicaría una contravención directa e ineludible, por los efectos de la suspensión, a la disposición de orden público, no sólo para el apoyo formalmente buscado en dichas disposiciones, sino por las características materiales del acto mismo.

No obstante, el artículo 124 del Ordenamiento legal antes citado establece de manera ejemplificativa, cuales son los supuestos o casos por los cuales se sigue perjuicio al interés social o se contraviene el orden público, ya que la fracción II, párrafo segundo, del citado numeral dispone:

.....

Se considerará, entre otros casos, que si se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando, de concederse la suspensión se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes; se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos, o el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario; se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la raza; o se permita el incumplimiento de las órdenes militares;

.....

(Enfasis añadido)

III. Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto (fracción III). Como se ha manifestado en este trabajo, la suspensión del acto reclamado tiene como objeto primordial preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente los bienes, la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate, y para lograr esto, el Juez de Distrito, al conceder la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, evitando que se causen daños y perjuicios de difícil o imposible reparación al quejoso; conceptos que no pueden ser ajenos al criterio del juzgador, aun cuando los mismos son abstractos o imprecisos y varían de acuerdo al caso de que se trate. Sin embargo, se puede decir que se inflere un daño o perjuicio de difícil reparación, cuando se tienen que poner en juego varios, costosos e

intrincados medios para obtener la restauración de la situación que se tenía antes de la violación impugnada.²³ Se insiste que dichos conceptos van en relación al criterio del juzgador y a las particularidades del caso en concreto, pues incluso se carece de interpretación jurisprudencial que pudiera orientar o forjar una concepción general para aclarar tales situaciones, tomando principalmente la idea de que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, para conceder la suspensión del acto reclamado.

2.5. Suspensión provisional y definitiva.

La suspensión del acto reclamado debe pedirse por escrito, sin que quepa la posibilidad de que se demande en forma oral, salvo que el amparo se pida por comparecencia conforme al artículo 117 de la Ley de la materia. Dicha petición puede hacerse desde que se demanda el amparo o en cualquier momento del juicio, hasta antes de que se haya dictado sentencia ejecutoria en el mismo, ya que como se ha manifestado con anterioridad, el incidente de suspensión está supeditado a la existencia del juicio principal.

Cuando se tramite dicho incidente deben acompañarse dos copias de la demanda de amparo, para formar por duplicado el cuaderno incidental, (cuaderno original y duplicado), ya que si se interpone recurso de revisión en contra de alguna de las resoluciones dictadas en el incidente, el Juez de Distrito remitirá el expediente

²³ Ibidem, pág. 723.

original al Tribunal Colegiado de Circuito que deba conocer del recurso y se dejará el duplicado en el juzgado, pues se debe seguir substanciando el incidente hasta que se dirima la cuestión principal o de fondo (art. 142 Ley de Amparo).

En la suspensión a petición de parte suele darse en dos etapas:

- a) Suspensión provisional
- b) Suspensión definitiva.

La suspensión provisional se concede en el auto inicial del incidente. Dicho auto es la resolución judicial, a través de la cual el Juez de Distrito resuelve si concede o niega la suspensión provisional.²⁴ Esta resolución se dicta una vez que el juzgador ha ordenado en el cuaderno principal, ya sea en el auto admisorio de la demanda o en un acuerdo posterior si la petición se formula después de aquélla, que se abra a trámite y por duplicado el expediente suspensivo, mientras no se dicte sentencia ejecutoria.

Dicha suspensión estará vigente desde el momento en que se otorga y hasta que se resuelva por sentencia interlocutoria el incidente de suspensión, ya que en este fallo se concede o niega la suspensión definitiva. Cuando el amparo se promueva contra actos que imponen peligro de privación de la libertad personal fuera de un procedimiento un judicial, el juez siempre otorgará la suspensión provisional (Art. 130 Ley de Amparo).

Dentro de la tramitación del incidente de suspensión, el Juez de Distrito pedirá el informe previo a la autoridad responsable, el cual constituye el medio por el cual está hace saber al juzgador si el acto reclamado de ella, existe o tiene existencia, y en el mismo la autoridad responsable podrá señalar el monto del negocio, a fin de permitir al Juez de Distrito fijar el importe de la garantía que deba otorgar el quejoso, en caso de que se le otorgue la suspensión definitiva; asimismo, la autoridad responsable puede expresar las razones que estime pertinentes sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión, excepto sobre la constitucionalidad del acto, ya que esto corresponde al fondo del asunto (Art. 132 Ley de Amparo).

Este informe debe ser rendido dentro de las veinticuatro horas siguientes de haber sido requerido a la autoridad responsable, aun cuando la misma lo puede presentar en cualquier momento, hasta antes de iniciada la audiencia incidental; transcurrido dicho término, con informe o sin él, se celebrará la audiencia dentro de las setenta y dos horas; a menos que quien no formule ese informe sea una autoridad foránea que no pueda rendirlo con la debida prontitud, se celebrará la audiencia respecto del acto reclamado de las autoridades residentes en el lugar donde se encuentre el Juez de Distrito, a reserva de celebrar la que corresponda a las autoridades foráneas; pudiendo modificarse o revocarse la resolución dictada en la primera audiencia en vista de los nuevos informes (Arts. 131 y 133 Ley de Amparo).

²⁴ Del Castillo del Valle, Alberto. *Práctica Forense de Amparo*, Ed. EDAL, México, 1998, pág. 75.

De conformidad con lo establecido por el artículo 131 de la Ley de Amparo, las pruebas que se pueden ofrecer en el incidente de suspensión son las siguientes:

- a) La documental pública.
- b) La documental privada.
- c) La inspección ocular.
- d) La testimonial (cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución).

Para que dichas pruebas puedan valorarse en el incidente de suspensión, deben ser ofrecidas dentro del cuaderno respectivo, sin que sea necesario que las ofrecidas en el cuaderno principal sean desahogadas también dentro de la controversia incidental, ya que ambos cuadernos se tramitan por cuerda separada; sin embargo, cuando un documento haya sido ofrecido como prueba en el principal y si el oferente de dicha probanza pretende que se desahogue también en el expediente de suspensión, deberá solicitar copia certificada de la misma al Juez de Distrito, requiriéndole que la anexe al cuaderno incidental, así en ambos cuadernos (principal e incidental) se tendrá por ofrecida la documental de que se trate.

Lo anterior lo podemos apoyar con la tesis de jurisprudencia 2a./J. 67/97, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo: VII, Enero de 1998, página 353, que dispone:

PRUEBAS EN EL AMPARO. LAS PRESENTADAS EN EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN NO PUEDEN TOMARSE EN CUENTA EN EL PRINCIPAL.- En virtud de que el expediente principal y el cuaderno relativo al incidente de suspensión se tramitan por cuerda separada, las pruebas documentales que obren únicamente en la pieza incidental no deben tomarse en cuenta en el cuaderno principal si no se solicita la compulsu respectiva.

Amparo en revisión 1559/70. Alberto Varela González y otros. 21 de julio de 1971. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez. Secretario: Ignacio Magaña Cárdenas.

Amparo en revisión 7496/79. Dora Monroy Barragán. 18 de junio de 1980. Cinco votos. Ponente: Jorge Iñárritu. Secretario: José Javier Aguilar Domínguez.

Amparo en revisión 1566/88. Equipos y Productos de Limpieza, S.A. 24 de abril de 1989. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Atanasio González Martínez. Ponente: Fausta Moreno Flores. Secretario: Jorge Antonio Cruz Ramos.

Amparo en revisión 3063/89. Humberto Romero Candano. 5 de marzo de 1990. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Fausta Moreno Flores. Ponente: José Manuel Villagordoa Lozano. Secretario: Miguel Cicero Sabido.

Amparo en revisión 1419/97. Jesús Toribio Rivera Orozco y otros. 2 de julio de 1997. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván.

Cabe mencionar que no son aplicables al incidente de suspensión las disposiciones relativas a la admisión de pruebas en la audiencia constitucional, es decir, la inspección ocular podrá ofrecerse en la misma audiencia incidental, se pueden ofrecer hasta cinco testigos por cada hecho y el Interrogatorio a los mismos es oral, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 166 y 173 del Código Federal de Procedimientos Civiles. Asimismo, el anuncio de dicha probanza puede

hacerse dentro de la etapa de ofrecimiento de pruebas de la propia audiencia incidental, sin que pueda desecharse o desestimarse la misma por no haberse anunciado con anticipación de los cinco días a que se refiere el artículo 151 de la Ley de Amparo.

Ahora bien, la suspensión definitiva se niega o concede al finalizar la audiencia incidental y con el dictado de la sentencia interlocutoria que resuelve dicha cuestión. La audiencia incidental es pública, por lo que puede ser presenciada por cualquier persona. Esta audiencia se divide en tres etapas, a saber: a) la probatoria, con el ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas; b) la de alegatos que son los razonamientos finales de la litis; y c) la sentencia interlocutoria, que es la resolución judicial que da por terminada la controversia incidental, aquí el Juez dirime la controversia planteada, determinando si concede o niega la suspensión definitiva y, en su caso, para qué efectos y bajo qué condiciones surtirá sus efectos.

En la sentencia interlocutoria el juzgador deberá valorar las pruebas que hayan sido aportadas por las partes y especificará en relación a qué actos de autoridad concede o niega la suspensión, los efectos de esta medida cautelar, y además fijará los requisitos de efectividad de la suspensión, concediéndole al quejoso un término de cinco días hábiles para que reúna dichos requisitos, apercibiéndole de que en caso de que no cumpla con los mismos, dejará de surtir sus efectos la suspensión del acto reclamado y por tanto la autoridad responsable estará en aptitud de ejecutarlo (Art. 139 Ley de Amparo).

Además, en los casos en que es procedente la suspensión, pero pueda ocasionar daños o perjuicios al tercero interesado, se concederá si el quejoso otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaron si no obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo. Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos del tercero perjudicado que no sean estimables en dinero, la autoridad que conozca del amparo fijará discrecionalmente el importe de la garantía (Art 125 Ley de Amparo).

La oportunidad con que el quejoso debe otorgar la garantía es de cinco días, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 139 de la Ley de Amparo, pero si ello no ocurre, no pierde el derecho a otorgarla, sino solamente que la autoridad responsable, transcurrido dicho plazo, teniendo expedita su jurisdicción para la ejecución del acto reclamado, lo ejecute; pero si la misma no se ha llevado a cabo, no existe obstáculo para que pueda otorgar la garantía o cumplirse los requisitos que se hubieran omitido con relación a aquélla.

La suspensión concedida en los términos indicados puede quedar sin efectos si el tercero da a su vez caución bastante para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías, y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso, en el caso de que se le conceda el amparo (Art. 126 de la Ley de Amparo).

Sin embargo, para que surta efectos la caución que ofrezca el tercero con el propósito de invalidar la suspensión concedida al quejoso, aquél debe cubrir previamente el costo de la que haya constituido éste; costo que comprenderá según la garantía que hubiese otorgado, el de los gastos o primas pagados por concepto de fianza a la compañía afianzadora, el importe de las estampillas causadas en los certificados de libertad de gravámenes y de valor fiscal de la propiedad con la que un fiador particular haya justificado su solvencia, más la retribución pagada al mismo (que en ningún caso podrá exceder del cincuenta por ciento de lo que cobraría una empresa de fianzas legalmente autorizada), los gastos de la escritura y su registro, así como los de la cancelación y su registro, cuando el quejoso hubiera otorgado garantía hipotecaria, y los gastos legales que acredite haber hecho el quejoso (Art. 126 Ley de Amparo).

No obstante, el Juez de Distrito no debe admitir la contragarantía y dejar sin efecto la suspensión concedida, cuando de ejecutarse el acto reclamado quede sin materia el amparo, lo mismo que cuando la afectación de los derechos del tercero no sea estimable en dinero, pues como se ha manifestado con anterioridad, la suspensión del acto reclamado es accesoria al juicio de amparo (Art. 127 de la Ley).

2.6. Revocación de la suspensión por hecho superveniente.

Cuando con posterioridad a la fecha en que se resolvió el incidente de suspensión del acto reclamado, sobreviene un hecho o causa superveniente que

motive que se revoque o modifique la interlocutoria suspensiva, ya sea para que se conceda o niegue dicha suspensión, la parte interesada, que puede ser el quejoso, la autoridad responsable o el tercero perjudicado, podrá iniciar un incidente que se basará en hechos supervenientes, los cuales surgen con posterioridad a la fecha en que se dictó la sentencia incidental, ya que los hechos o causas supervenientes pueden volver improcedente la suspensión otorgada, o bien darse la existencia de las condiciones de procedencia de la misma y que antes estaban ausentes.

Por causa superveniente debe entenderse "la realización, con posterioridad al auto que concedió o negó la suspensión, de un hecho que cambie el estado jurídico en que las cosas se encontraban al resolverse el incidente".²⁵ En esa tesitura, dicha circunstancia no debe acontecer en cualquier momento, sino dentro del periodo procesal comprendido entre la resolución suspensiva, cuya revocación o modificación se pretende, y la sentencia ejecutoria que se pronuncie en el fondo del amparo, por así disponerlo el artículo 140 de la Ley de la materia, el cual establece:

ARTÍCULO 140. Mientras no se pronuncie sentencia ejecutoriada en el juicio de amparo, el Juez de Distrito puede modificar o revocar el auto en que haya concedido o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que le sirva de fundamento.

(Énfasis añadido)

²⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ob. cit., pág. 116.

Las anteriores consideraciones las podemos reafirmar con la tesis VI.A.3 K, sustentada por el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XI, Marzo de 2000, página 1034, que dispone:

SUSPENSIÓN. RECURSO DE REVISIÓN SIN MATERIA EN CONTRA DEL ACUERDO QUE NIEGA SU REVOCACIÓN O MODIFICACIÓN POR HECHO SUPERVENIENTE, AL HABERSE RESUELTO EL JUICIO DE AMPARO EN LO PRINCIPAL.- Al tenor de lo establecido en el artículo 140 de la Ley de Amparo, por hecho superveniente se entiende la verificación de determinadas circunstancias que cambien el estado jurídico en que las cosas estaban colocadas al resolverse sobre la suspensión, de tal naturaleza, que ese cambio venga a acusar, o bien la insubsistencia de las condiciones de procedencia legal de la suspensión (en caso de que se revoque la resolución que otorgó esta medida cautelar al quejoso), o bien la presencia de dichas condiciones (en el supuesto de que se revoque la denegación de la suspensión), sin perder de vista que tales circunstancias no deben acontecer en cualquier momento para constituir un hecho o causa superveniente de concesión o de negación de la suspensión, sino es menester que ocurran dentro del periodo procesal comprendido entre la resolución suspensiva cuya revocación o modificación se pretende y la sentencia ejecutoria que se pronuncie en el fondo del amparo. Por dicho motivo, si ya se resolvió el recurso de revisión interpuesto en contra de la sentencia pronunciada por el Juez de Distrito en el juicio de garantías, es evidente que debe declararse sin materia el diverso recurso interpuesto contra el auto que niega la revocación o modificación de la suspensión por causa superveniente, habida cuenta que la suspensión tiene como finalidad suspender o impedir la ejecución del acto reclamado, cuando proceda, lo que significa que la suspensión únicamente tiene vida jurídica mientras se resuelve en definitiva el juicio constitucional.

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Incidente de suspensión (revisión) 236/99. Justo Hernández Galindo. 3 de febrero de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco Javier Cárdenas Ramírez. Secretaria: Luz Idalia Osorio Rojas.

(Énfasis añadido)

Cuando el incidente sea promovido por el quejoso, éste tiene que demostrar que se reúnen los requisitos morfológicos o de efectividad y legales para que se conceda la suspensión, es decir, que sean actos futuros y positivos, y demostrando que se satisfacen los requisitos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, ya que el hecho superveniente no debe estimarse como un acto de autoridad propiamente dicho distinto del reclamado, sino como una circunstancia que cambie alguna o todas las condiciones de procedencia de la suspensión definitiva, ya que:

.....si se ha negado la suspensión, el hecho superveniente sólo debe provenir de la autoridad responsable, para que sirva de base a la revocación, porque sólo son susceptibles de suspensión los actos de esa autoridad responsable. A la inversa, si se ha concedido una suspensión, debe ocurrir un acontecimiento natural y ajeno a la autoridad responsable para que sirva de fundamento a la revocación de la suspensión; es decir, no debe de provenir de la autoridad responsable, porque ésta no puede alterar la situación jurídica creada a virtud de esa suspensión, sin desobedecer la medida.....²⁶

La modificación o revocación de la sentencia interlocutoria que haya concedido o negado la suspensión definitiva, se sustancia en forma incidental, aplicándose de manera supletoria lo dispuesto por los artículos 344 y 360 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que prevé la vía incidental. Dentro del incidente

de referencia participan todas las partes, por escrito que presenten dentro de los tres días siguientes a que se de inicio al mismo, a fin de que no se revoque o modifique la interlocutoria suspensiva, y en caso de que se promueva la revocación o modificación de la interlocutoria que negó dicha suspensión, la autoridad responsable deberá rendir un informe que le requiera el Juez de Distrito, y en caso de que no lo hicieran se tendrán por ciertos los hechos en que se base el quejoso.

Tratándose del incidente de revocación o modificación de la interlocutoria suspensiva, las pruebas que se aporten deben demostrar la existencia de algún hecho superveniente para que pueda prosperar. De conformidad con lo establecido por el artículo 131 de la Ley de Amparo, las pruebas que se pueden ofrecer en dicho incidente, son las siguientes:

- a) La documental pública.
- b) La documental privada.
- c) La inspección ocular.
- d) La testimonial (cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución).

Dichas probanzas deben de haber surgido con posterioridad a la fecha en que tuvo lugar la audiencia incidental, ya que precisamente dicho incidente se basa en el supuesto de que los hechos en que se funde el promoverse, se hayan realizado con posterioridad al dictado de la interlocutoria suspensiva. Las pruebas

²⁶ Ibidem, pág. 117.

supervenientes deben ofrecerse al momento de que se promueve el incidente y las partes que no propusieron el incidente, no están obligados a proporcionarlas, sino que en su caso, podrán objetar las probanzas que aporte quien afirme la existencia de un hecho superveniente, ya sea porque aleguen que son falsos.

El incidente de revocación o modificación de la interlocutoria suspensiva se resuelve en una audiencia incidental, la cual consta de tres etapas:

- a) La probatoria, en que se desahogan las pruebas supervenientes y también se pueden objetar las probanzas que haya ofrecido el actor incidentalista.
- b) La de alegatos, en que se hacen valer aspectos que derivan del incidente. Los alegatos son apuntes de conclusiones derivados de la controversia planteada ante el juez, haciéndole ver a éste pormenores relativos a la misma.
- c) La del dictado de la sentencia incidental, aquí es donde se resuelve el mencionado incidente y por tanto se decidirá si es de revocarse o no la interlocutoria que concedió o negó la suspensión solicitada.²⁷

La resolución que se dicte en el incidente de modificación o revocación de la suspensión definitiva es recurrible en revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 83, fracción II, incisos b) y c), de la Ley de Amparo.

CAPITULO III
LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO
EN EL AMPARO DIRECTO.

3.1. Procedencia del Amparo Directo.

La procedencia del Amparo Directo se encuentra prevista en los artículos 107, fracciones V y VI Constitucional, 44, 46 y 158 de la Ley de Amparo, y el mismo procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados.

Dicho amparo se promueve ante los Tribunales Colegiados de Circuito y dentro del mismo se pueden impugnar dos tipos de violaciones: 1) las procedimentales que no sean de imposible reparación y 2) las de fondo o que se den al momento de emitir las propias sentencias, laudos o resoluciones, pero si en el proceso se dan violaciones de imposible reparación, dichas violaciones son impugnables a través de amparo indirecto, en términos de lo dispuesto por el artículo 114, fracción IV de la Ley en cita.

Cabe mencionar que las sentencias definitivas o laudos y resoluciones, en cuanto a su dictado, son actos consumados y por tanto la suspensión opera en

²⁷ Del Castillo del Valle, Alberto. Ob. cit., pág. 153.

contra de su ejecución, deteniendo los actos de la autoridad responsable tendientes a hacerlas cumplir en contra de la parte a quien se le hayan impuesto determinadas prestaciones en beneficio de su contraparte.

3.2. Autoridad que conoce de la suspensión en el Amparo Directo.

Para conocer de la suspensión en el Amparo Directo, los Tribunales Colegiados de Circuito no tienen la competencia de modo absoluto, sino más bien se contrae su injerencia en cuestión de la suspensión al recurso de queja previsto en el artículo 95, fracción VIII de la Ley de Amparo, cuando las autoridades responsables no provean sobre la suspensión dentro del término legal, concedan o nieguen ésta; rehúsen la admisión de fianzas y contrafianzas; o admitan las que no reúnan los requisitos legales o que pudieran resultar insuficientes.

La competencia para conocer de la suspensión del acto impugnado en el Amparo Directo en primer término la establece el artículo 107, fracción XI Constitucional, precepto que dispone lo siguiente:

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

.....

XI.- La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la propia autoridad responsable decidirá

al respecto. En todo caso el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito;

.....

(Énfasis añadido)

Además, el artículo 170 de la Ley de Amparo también establece la competencia de la autoridad responsable al momento de conocer sobre la suspensión del acto reclamado, ya que dicho numeral dispone:

ARTÍCULO 170. En los juicios de amparo de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, la autoridad responsable decidirá sobre la suspensión de la ejecución del acto reclamado con arreglo al artículo 107 de la Constitución, sujetándose a las disposiciones de esta ley.

(Énfasis añadido)

En esa tesitura, se puede afirmar que por regla general le corresponde conceder a las autoridades responsables, sujetándose a las disposiciones de la ley de la materia, mandar a suspender la ejecución de la sentencia reclamada o resoluciones que ponen fin al juicio y fijar para ello las condiciones conducentes para que surta efectos la suspensión en asuntos del orden civil, penal, administrativo o laboral, que se tramiten ante los Tribunales Colegiados de Circuito, máxime que la responsable dispone de los autos del juicio natural o de todo lo actuado, y por tanto de los elementos para resolver de plano sobre la suspensión del acto reclamado.

Lo anterior lo podemos sustentar con la Tesis emitida por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: III, Marzo de 1996, página 1028, que dispone lo siguiente:

SUSPENSION EN AMPARO DIRECTO. COMPETE A LA AUTORIDAD RESPONSABLE SEÑALAR EFECTOS Y REQUISITOS DE LA.- En términos de los artículos 170 y 173 de la Ley de Amparo, relativos al juicio de amparo directo, corresponde a la autoridad responsable acordar sobre la suspensión del acto reclamado, la cual es de efectos definitivos, sin que sea necesario que el quejoso acredite su interés jurídico, ni aun en forma presuntiva, dado el carácter de parte que guarda en el juicio del cual emana el acto reclamado, con lo cual se encuentra plenamente demostrado; previa la satisfacción de los requisitos establecidos en el artículo 173, del ordenamiento legal citado, fijando para ello las condiciones conducentes para que surta efectos la suspensión, máxime que la responsable dispone de los autos del juicio natural y, por tanto de los elementos para resolver de plano sobre la suspensión del acto.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO SEGUNDO CIRCUITO.

Queja 8/96. Arturo Meneses Cadena. 15 de febrero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Augusto Benito Hernández Torres. Secretario: Domingo Pérez Arias.

3.3. Tramitación de la suspensión en el Amparo Directo.

La tramitación de la suspensión del acto impugnado en el Amparo Directo, al igual que la del Amparo Indirecto, adopta la forma de un incidente, el cual será tramitado ante la autoridad que dictó la sentencia definitiva, laudo o resolución que

pongan fin al juicio en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción XI de la Constitución y 107 de la Ley de Amparo, como anteriormente se ha señalado.

Dicha tramitación a diferencia del amparo indirecto, no tiene autonomía con relación al proceso principal, ya que el indirecto sí se da un verdadero procedimiento de carácter incidental, a diferencia del directo, en donde parte del procedimiento de ejecución de la sentencia respectiva²⁸. En esa tesitura, dicha suspensión se concede o niega de plano, sin substanciación especial, bastando simplemente la petición del quejoso; por ende, en el juicio directo de garantías no existe la suspensión provisional ni la definitiva, sino la suspensión única, al no ser independiente o tramitarse por separado, por las razones anteriormente anotadas y en caso de concederse, en el mismo acuerdo se fijan los requisitos de efectividad que el quejoso debe cumplir para que dicha medida opere.

Lo anterior lo podemos sustentar con la Tesis XX.1o.113 K, emitida por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo: X, Octubre de 1999, página 1347, que dispone:

SUSPENSIÓN EN AMPARO DIRECTO. NO ES NECESARIO QUE SE TRAMITE EN LA VÍA INCIDENTAL.- A diferencia del amparo indirecto en que para resolver sobre la medida cautelar sí debe sustanciarse la vía incidental, como lo dejan ver los artículos 131 y 134 de la ley de la materia, en el amparo directo, dicho cuerpo de normas no establece

²⁸ V. CASTRO, Juventino. Garantías y Amparo, 10ª ed., Editorial Porrúa, México, 1998.,pág. 522.

que deba abrirse un incidente y si bien el precepto 170 indica, en la parte que interesa, que "... la autoridad responsable decidirá sobre la suspensión de la ejecución del acto reclamado con arreglo al artículo 107 de la Constitución, sujetándose a las disposiciones de esta ley.", ello debe entenderse referido a que solamente para el caso de interpretación de alguno de los preceptos contemplados en el capítulo tercero del título tercero, o para resolver sobre alguna cuestión accesorio que no esté prevista en este apartado de la ley, es factible acudir a las normas generales de la suspensión que rigen en materia de amparo indirecto.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CIRCUITO.

Queja 46/98. José Alberto de la Higuera Jiménez, 3 de diciembre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Manuel Alcántara Moreno. Secretario: Francisco Eduardo Flores Sánchez.

En términos de lo dispuesto por el artículo 173 de la Ley de Amparo, la suspensión que solicite el quejoso surtirá efectos si se otorga caución bastante para responder de los daños y perjuicios que pueda ocasionar a terceros, y quedará sin efectos la misma, si el tercero da caución bastante para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías, y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso, en caso de que se le conceda el amparo; y por lo que respecta a la duración de la misma, surtirá sus efectos desde que se concede, hasta que se resuelva el respectivo juicio de garantías.

Las ideas precedentes se pueden apoyar en la tesis emitida por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito, consultable en el Semanario Judicial

de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: VII, Enero de 1998, página 1181, que dispone:

SUSPENSIÓN EN AMPARO DIRECTO. DURACIÓN DE SUS EFECTOS.- De las disposiciones contenidas en los artículos 173 y 126 de la Ley de Amparo, acerca de que cuando se trate de sentencias definitivas o de resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas en asuntos de orden civil o administrativo, la suspensión que solicite el quejoso surtirá efectos si se otorga caución bastante para responder de los daños y perjuicios que pueda ocasionar a tercero; y a que quedará sin efectos si éste da caución bastante para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso, en caso de que se le conceda el amparo, se desprende que el auto de suspensión que en los casos de amparo directo emita la autoridad responsable conforme al artículo 170 de la precitada ley, surte efectos únicamente mientras se resuelve el juicio de garantías.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO.

Queja 22/96. Daniel Gil Hernández. 15 de abril de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: José Ma. Álvaro Navarro. Secretario: Antonio Rico Sánchez.

3.4. La suspensión en el Amparo Directo del orden Administrativo.

La suspensión del acto impugnado en el Amparo Directo del orden administrativo se da en razón de paralizar los actos de ejecución de sentencias definitivas emitidas por Tribunales Administrativos, en términos de lo dispuesto por los artículos 158 y 173 de la Ley de Amparo y dentro de este apartado se ubican las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que

como vimos en el primer capítulo del presente trabajo, es un órgano jurisdiccional de naturaleza administrativa.

Cuando una Sala Regional del citado órgano jurisdiccional emite una resolución en materia fiscal, declarando la validez de la resolución impugnada o controvertida en el juicio de nulidad y si esta resolución impone al actor prestaciones de carácter tributario, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción XI, de la Constitución, 135 y 173 de la Ley de la materia, el quejoso podrá pedir la suspensión del acto impugnado ante la demandada, quien será la Sala Regional que haya emitido la sentencia respectiva, la cual decidirá si procede o no dicha medida cautelar. En caso de que la suspensión conforme a la ley tributaria haya sido concedida al quejoso por la autoridad (sea una Sala Regional), *"tal medida debe subsistir mientras se falla ejecutoriamente el amparo directo contra la sentencia definitiva que dicho tribunal haya pronunciado"*²⁹, y por tanto, la suspensión que conceda la autoridad responsable a consecuencia de la tramitación del Amparo Directo, tiene el efecto de prolongar la que el quejoso ya hubiere tenido con antelación al promover el juicio de nulidad que hubiere culminado con la sentencia reclamada.

Por regla general, cuando los actos reclamados son ciertos, de carácter positivo y se satisfagan los requisitos previstos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, la suspensión del acto reclamado debe concederse, pero en materia

²⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. cit., pág. 812.

tributaria la obligación de conceder dicha medida cautelar se da de manera discrecional y lo anterior se encuentra previsto por el artículo 135 del Ordenamiento legal antes citado, pues cuando el amparo se pida contra el cobro de contribuciones, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos previo depósito de la cantidad que se cobra ante la Tesorería de la Federación o la de la Entidad Federativa o Municipio que corresponda.

La excepción para garantizar el pago de las contribuciones adeudadas, a través del depósito, se da en tres supuestos:

- a) Cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del quejoso, según apreciación del Juez.
- b) Se haya constituido previamente la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora.
- c) Se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago, en cuyo caso se asegurará el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables.

Sí el quejoso solicita la suspensión del acto impugnado respecto del cobro de contribuciones y no efectúa el depósito de la cantidad adeudada, argumentando que carece de recursos económicos, dicha situación debe acreditarla de manera fehaciente ante el Juez de Distrito tratándose de Amparo Indirecto, pues de no hacerlo no procederá la medida cautelar, condicionándose la misma a efectuar dicho depósito, pues como se ha señalado con anterioridad, la principal condicionante para que pueda operar la suspensión en materia tributaria conforme al numeral antes citado, es que se garantice el interés fiscal. Lo anterior lo podemos reforzar

con la Tesis emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: IV, Octubre de 1996, página 623, que dispone:

SUSPENSION. EL QUEJOSO DEBE PROBAR SU IMPOSIBILIDAD ECONOMICA PARA QUEDAR EXENTO DE GARANTIZAR EL COBRO DE LA CONTRIBUCION IMPUGNADA EN EL JUICIO DE AMPARO.- Si el quejoso solicita la suspensión respecto del cobro de contribuciones sin efectuar el depósito de la cantidad que se cobra porque aduce carencia de recursos económicos, deberá acreditar tal imposibilidad ante el Juez de Distrito ya que el artículo 135 de la Ley de Amparo establece que éste deberá apreciar tal hecho, por lo que, si omite demostrar tal circunstancia, el Juez está en lo correcto al condicionar la suspensión exigiendo dicho depósito.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Amparo en revisión 1704/96. Celsa Patricia Sánchez Duarte. 3 de julio de 1996. Unanimidad de votos.
Ponente: Jaime C. Ramos Carreón. Secretario: Alejandro Chávez Martínez.

Cabe mencionar que cuando se impugne en amparo directo un fallo administrativo y el mismo no verse en materia tributaria, la suspensión del acto impugnado se debe regir por la reglas previstas por los artículos 124 y 173 de la Ley de Amparo, pues la autoridad debe atender la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pudieran sufrir el agraviado con su ejecución, los daños que se pudieran causar a terceros con su otorgamiento y así estar en posibilidades de fijar el importe de la garantía que en el caso deba constituirse, y principalmente la protección del interés público, ya que en

controversias de índole administrativa por regla general no versan exclusivamente intereses particulares. Las anteriores manifestaciones las podemos sustentar en la Tesis emitida por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo: IX, Marzo de 1992, página 309, que dispone:

SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO, EN AMPARO DIRECTO.- Al resolverse sobre su procedencia por la autoridad responsable, debe atenderse a la naturaleza de la violación alegada, a la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pudieran sufrir los agraviados con su ejecución, los que la suspensión pudiera originar a terceros perjudicados, así como a la protección del interés público, tomándose en cuenta, igualmente las circunstancias de hecho que se relacionan con la cuestión debatida en el procedimiento del que derivan los actos reclamados, para fijar el importe de la garantía que, en el caso deba constituirse, atendiéndose a los lineamientos de los artículos 107, fracciones X y XI, constitucional, 125, 170 y 173 de la Ley de Amparo.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO SEXTO CIRCUITO.

Queja 3/92. José Luis González Ramírez. 4 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Angel Morales Ibarra. Secretario: Serafín Rodríguez Cárdenas.

Queja 17/89. Juan Manuel Carrillo Martínez y coagraviados. 25 de abril de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Ignacio Pallán Romero. Secretario: José Gilberto Moreno Gracia.

Octava Época, Tomo III, Segunda Parte-2, página 804.

CAPITULO IV.
LA NEGATIVA DE LA AUTORIDAD A SUSPENDER LA
EJECUCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO.

4.1. Ejecución del Acto Administrativo.

Una resolución o acto administrativo produce sus efectos a partir del momento en que ha quedado formado y cuando se cumplen los requisitos que la ley establece para la validez del mismo y así producir consecuencias de derecho en la esfera jurídica de los particulares, pero cuando el acto o resolución administrativa impone a los particulares determinadas prestaciones u obligaciones que se tengan que cumplir y dicho cumplimiento no sea obedecido de manera voluntaria, se esta ante el problema de cómo se debe de proceder para la ejecución del mismo.

La ejecución de un acto o resolución dependerá también de las relaciones jurídicas de que se trate, es decir, ya sea dentro del ámbito del derecho público o privado. Así, dentro del derecho común o civil, cuando un particular pretende exigir el cumplimiento de una determinada obligación o prestación, por regla general son los tribunales ante quienes los particulares ejercitan sus derechos, pero cuando se trata de actos o resoluciones administrativas dictadas dentro del derecho público, la autoridad administrativa tiene la facultad de proceder en forma directa, sin intervención de los tribunales en la ejecución de sus propias resoluciones; esta acción directa comprende el carácter ejecutorio de las resoluciones administrativas y

su justificación se da en "la necesidad de que las atribuciones del Estado que la legislación positiva ordena que se realicen en forma administrativa no estén sujetas a las trabas y dilaciones que significarían la intervención de los tribunales y el procedimiento judicial"³⁰, además de la presunción de legalidad que gozan las resoluciones dictadas por los órganos del Estado, dentro de su respectiva competencia.

Por tanto, en la esfera del derecho público la autoridad administrativa tiene plena prerrogativa para hacer cumplir sus determinaciones pues dicha facultad se encuentra prevista en la ley, toda vez que la facultad de la Administración para ejecutar sus resoluciones sin intervención de ningún otro poder o autoridad encuentra su fundamento en el artículo 89, fracción I de la Constitución, ya que en ella se prevé que el Ejecutivo tiene la obligación de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia las leyes y como dicha función se realiza a través de actos administrativos, es natural que el Poder Ejecutivo a través de la autoridad administrativa sea la competente para el cumplimiento de los mismos.

4.2. Procedimiento Administrativo de Ejecución.

El Procedimiento Administrativo de Ejecución es el medio de que dispone el Estado y concretamente la autoridad hacendaria, para hacer efectivos los créditos fiscales a su favor; dicho procedimiento se encuentra regulado en el Código Fiscal

³⁰ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, 38ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998, pág. 282.

de la Federación, pues el mismo solo puede explicarse o entenderse a partir de la ejecutoriedad que como característica esencial tienen los actos administrativos emitidos por el Estado, excluyendo, como se vio con anterioridad, la necesidad de que la autoridad administrativa o hacendaría tenga que acudir a los órganos jurisdiccionales para la ejecución de sus actos. Además, es un procedimiento administrativo, porque el órgano que lo ejecuta es la Administración, la cual materialmente, no pretende la resolución de una controversia, sino que es un medio o instrumento jurídico de que dispone la autoridad hacendaría para cumplimentar sus resoluciones.

Por tanto, el Procedimiento Administrativo de Ejecución tiene como finalidad la recaudación del importe debido por virtud de un crédito fiscal no satisfecho voluntariamente por el deudor o contribuyente, ya sea por adeudo propio, ajeno, o con responsabilidad solidaria o sustituta, logrando la satisfacción del interés del acreedor mediante la obtención de una cantidad de dinero y excepcionalmente en especie.³¹ Ahora bien, para que la autoridad fiscal esté jurídicamente en posibilidades de inicial el procedimiento en contra del deudor o contribuyente se requiere que se satisfagan determinados requisitos para que la autoridad se encuentre en aptitud de ejercer el mismo, dichos requisitos son:

1. La existencia de una obligación de pago a cargo de un sujeto determinado.

³¹ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*, 18ª ed., Ed. Porrúa, México 1999, pág. 809.

2. Que la obligación esté debidamente liquidada.
3. Que el crédito fiscal haya sido notificado debidamente.
4. Que el crédito fiscal tenga jurídicamente el carácter de exigible; cuando se habla de exigibilidad de la obligación "nos referimos a aquella cualidad de que queda revestida la misma y a través de la cual se determina no solamente que la obligación puede exigirse, cobrarse por el acreedor, sino también su aspecto correlativo, es decir la obligación ya puede y debe pagarse por el deudor."³²

El citado procedimiento se puede dividir en tres grandes fases o momentos, a saber: a) requerimiento de pago, b) embargo y c) remate de los bienes. De manera breve estudiaremos las partes del mismo.

a) Requerimiento de Pago.

El primer acto con el que se inicia el procedimiento administrativo de ejecución se denomina requerimiento de pago, el cual es un acto administrativo emanado del órgano ejecutor y que tiene como finalidad compeler al destinatario a efectuar el pago del crédito no cubierto. Desde el punto de vista procedimental, con el requerimiento de pago la autoridad hacendaria pone en ejercicio la facultad económico coactiva, apercibiendo al destinatario del mismo, que de no hacerlo se le embargarán bienes suficientes para hacer efectivo el crédito fiscal y sus accesorios legales. Dicho supuesto se encuentra previsto en el artículo 151 del Código Fiscal de la Federación, al establecer lo siguiente:

³² JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Antonio. *Lecciones de Derecho Tributario*, 4ª ed., Ed. ECAFSA, México, 1998, pág. 322.

ARTICULO 151. Las autoridades fiscales, para hacer efectivo un crédito fiscal exigible y el importe de sus accesorios legales requerirán de pago al deudor y, en caso de no hacerlo en el acto, procederán como sigue:

.....

(Énfasis añadido)

De la diligencia de referencia se deberá de levantar un acta pormenorizada, que deberá cumplir con los requisitos del artículo 38 del Código Tributario Federal, entregándose una copia de la misma a la persona con quien se entienda la diligencia, detallando el lugar en donde se realizó, así como las horas hábiles en que se practicó, de conformidad con los artículos 10 y 23 del citado Ordenamiento.

b) Embargo de Bienes.

En caso de que el crédito fiscal no sea cubierto, se dará inicio a la segunda fase el procedimiento administrativo de ejecución, el embargo de bienes suficientes para garantizar aquél; dicha situación se encuentra prevista en el artículo 151 del Código Tributario Federal al disponer que:

ARTICULO 151. Las autoridades fiscales, para hacer efectivo un crédito fiscal exigible y el importe de sus accesorios legales, requerirán de pago al deudor y, en caso de que éste no pruebe en el acto haberlo efectuado, procederán de inmediato como sigue:

I.- Embargar bienes suficientes, para en su caso, rematarlos, enajenarlos fuera de subasta o adjudicarlos a favor del fisco.

II.- A embargar negociaciones con todo lo que de hecho y por derecho les corresponda, a fin de obtener, mediante la intervención de ellas, los ingresos necesarios que permitan satisfacer el crédito fiscal y los accesorios legales.

.....

(Énfasis añadido)

El artículo 145 del Código Fiscal de la Federación establece la posibilidad jurídica de que la autoridad hacendaria pueda recurrir al embargo precautorio de bienes del deudor a efecto de que el interés fiscal sea asegurado, cuando:

- a) El contribuyente se oponga u obstaculice la iniciación o desarrollo de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales o no se pueda notificar su inicio por haber desaparecido.
- b) Después de iniciadas las facultades de comprobación, el contribuyente desaparezca o exista riesgo inminente de que oculte, enajene o dilapide los bienes.
- c) Cuando el contribuyente se niegue a proporcionar la contabilidad que acredite el cumplimiento de las disposiciones fiscales.
- d) Cuando el crédito fiscal no sea exigible pero haya sido determinado por el contribuyente o la autoridad en ejercicio de sus facultades de comprobación o cuando a juicio de la autoridad exista peligro inminente de que el obligado realice cualquier maniobra tendiente a evadir su cumplimiento.
- e) Se realicen visitas a contribuyentes con locales, puestos fijos o semifijos en la vía pública y dichos contribuyentes no puedan demostrar que se encuentran inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes o exhiban los comprobantes que amparen la posesión o propiedad de las mercancías que vendan.

La persona con quien se entienda la diligencia de embargo tendrá el derecho de señalar los bienes sobre los que deba efectuarse el mismo, debiendo sujetarse al

orden establecido por el artículo 155 del Código Tributario Federal, ya que de no ser así el ejecutor procederá al señalamiento de los mismos. El orden será el siguiente:

- I. Dinero, metales preciosos y depósitos bancarios.
- II. Acciones, bonos, cupones vencidos, valores mobiliarios y, en general, créditos de inmediato y fácil cobro a cargo de instituciones o empresas particulares de reconocida solvencia.
- III. Bienes muebles no comprendidos en las fracciones anteriores.
- IV. Bienes inmuebles.

Pero no todo tipo de bienes propiedad del contribuyente o deudor pueden ser embargados, toda vez que el artículo 157 del citado Ordenamiento legal prevé qué bienes no pueden ser objeto de embargo para efectos fiscales, entre los que se encuentran por ejemplo sueldos y salarios, derechos de uso o habitación, armas, vehículos y caballos de militares, ejidos, etc. El embargo practicado podrá ampliarse en cualquier momento del procedimiento administrativo de ejecución, cuando la oficina exactora estime que los bienes embargados son insuficientes para cubrir los créditos fiscales.

Si durante la diligencia de embargo no se permitiera la entrada a las construcciones, edificios o casas señaladas para la traba del mismo, inmuebles en los cuales se presume que existen los bienes muebles embargables, el ejecutor, previo acuerdo fundado del jefe de la oficina exactora, hará que ante dos testigos sean rotas las cerraduras que fuera necesario para que se tome posesión del inmueble o para que se siga adelante la diligencia; igualmente el ejecutor procederá

en la misma forma cuando en la diligencia no se abrieren los muebles en los que se suponga que se guardan dinero, alhajas, objetos de arte u otros bienes embargables. Ante tal circunstancia y si no fuera posible romper o forzar las cerraduras el ejecutor trabaré el embargo sobre los muebles cerrados, incluyendo su contenido, sellándolos para evitar su sustracción y enviará en depósito a la oficina exactora los mismos, donde serán abiertos en el término de tres días por el deudor o su representante legal y si estos no lo hicieren por un experto designado por la citada oficina.

El ejecutor podrá señalar los bienes para trabar el embargo cuando se den los siguientes supuestos:

- I. El deudor no señale bienes suficientes a juicio del ejecutor o no haya seguido dicho orden al hacer el señalamiento.
- II. Teniendo el deudor otros bienes susceptibles de embargo señale bienes:
 - a. Ubicados fuera de la circunscripción de la oficina ejecutora.
 - b. Que ya reporten cualquier gravamen real o algún embargo anterior.
 - c. De fácil descomposición, deterioro o material inflamables.

Si se embargan créditos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 155, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, serán notificados directamente por la oficina ejecutora a los deudores del embargado, para que no hagan el pago de las cantidades respectivas a éste, sino en la caja de la citada oficina, apercibidos de un doble pago en caso de desobediencia. Si se paga un crédito cuya cancelación

deba anotarse en el registro público que corresponda, la oficina ejecutora requerirá al titular de los créditos embargados para que dentro del término de cinco días siguientes a la notificación, firme la escritura de pago y cancelación o el documento en que deba constar el finiquito, y en caso de abstención lo firmará en rebeldía el jefe de la oficina exactora, haciéndolo del conocimiento del registro público que corresponda para los efectos legales.

Cuando se trate el embargo sobre bienes y negociaciones, se nombrará un depositario de los mismos por el jefe de la oficina ejecutora, quien además podrá removerlos libremente, teniendo el carácter de administradores o de interventores con cargo a la caja.

c) Intervención.

En los embargos sobre bienes raíces o negociaciones los depositarios tendrán el carácter de administradores o de interventores con cargo a la caja; cuando se trate de una sociedad el interventor administrador, tendrá todas las facultades que correspondan a la administración de la sociedad, con poderes para ejercer actos de administración, de dominio y para pleitos y cobranzas, inclusive facultades que requieran cláusula especial, otorgar títulos de crédito, etc., no quedando su actuación supeditada a las decisiones del Consejo de Administración de la sociedad; debido a ello, dicho nombramiento deberá anotarse en el registro público correspondiente al domicilio de la negociación o sociedad intervenida,

debiendo notificarse a dicho registro cuando deba cancelarse la inscripción de referencia.

Cuando se actúa con el carácter de interventor con cargo a la caja de la negociación tendrá la obligación de retirar el 10% de los Ingresos en dinero y enterarlos en la caja de la oficina exactora diariamente, después de separar lo concerniente a salarios y demás créditos preferenciales; además, cuando el interventor tenga conocimiento de irregularidades en el manejo de la negociación o de operaciones que pongan en peligro los intereses del fisco federal, dictará las medidas provisionales urgentes que estime necesarias para proteger dichos intereses y dará cuenta a la oficina ejecutora, la cual podrá ratificarlas o modificarlas.

La designación de interventor con cargo a la caja o de interventor administrador no constituye alternativas elegibles discrecionalmente, sino que esta última modalidad, presupone la existencia de la primera; es decir, no podrá designarse un interventor administrador, si la negociación no estuvo previamente sometida al régimen de un interventor con cargo a la caja, conforme lo dispone el artículo 165 del Código Fiscal de la Federación. Al efecto, el interventor administrador tendrá las siguientes obligaciones:

- I. Rendir cuentas mensuales comprobadas a la oficina ejecutora.
- II. Recaudar el 10% de las ventas o ingresos diarios, enterándolos en la caja de la oficina ejecutora.
- III. No podrá enajenar los bienes de activo fijo.

Tratándose de negociaciones que no constituyan una sociedad, el interventor administrador tendrá todas las facultades de dueño para la conservación y buena marcha del negocio. Cuando es una sociedad no quedará supeditado en su actuación al consejo de administración, asamblea de accionistas y demás socios o partícipes.

Las autoridades fiscales podrán enajenar la negociación intervenida, cuando lo recaudado en tres meses no alcance a cubrir por los menos el 24% del crédito fiscal, salvo que se trate de negociaciones que obtengan ingresos en un determinado periodo del año. La intervención se levantará cuando el crédito fiscal quede totalmente cubierto, o bien, se hubiere enajenado la negociación, comunicándose lo anterior al registro público para que proceda a la cancelación respectiva.

d) Oposición de terceros.

Si al llevarse a cabo el embargo de bienes se presentare un tercero, alegando que respecto de los bienes que se pretende embargar es propietario, deberá acreditarlo con pruebas documentales suficientes a juicio del ejecutor, quien decidirá provisionalmente si se acredita la propiedad del tercero, sometiendo en todos los casos a la ratificación de la oficina exactora; en caso de no acreditar el tercero la propiedad de los bienes, se continuará con el Procedimiento Administrativo de Ejecución.

e) Reclamación de Preferencia.

Si los bienes señalados para trabar el embargo, ya hubieran sido embargados por autoridades no fiscales, no obstante ello se levantará de nueva cuenta la diligencia correspondiente, entregándolos al depositario y dando aviso a la autoridad correspondiente a fin de que los interesados puedan demostrar su derecho de prelación al cobro.

El artículo 149 del Código Fiscal de la Federación precisa cuáles son créditos preferentes a los fiscales:

- I. Los adeudos garantizados con prenda o hipoteca.
- II. Los alimentos.
- III. Los salarios o sueldos devengados en el último año.
- IV. La indemnización a los trabajadores de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo.

Es requisito indispensable que con anterioridad a que surta efectos la notificación del crédito fiscal, las garantías se hayan inscrito en el registro público que corresponda y tratándose de alimentos que se hubiere presentado la demanda ante las autoridades competentes.

f) Remate de los bienes embargados.

El remate de los bienes embargados viene a ser la conclusión del Procedimiento Administrativo de Ejecución, en que se lleva la venta por el órgano ejecutor de los bienes embargados, la cual se realiza cuando se den los siguientes supuestos (art. 173 del CFF):

- I. Se puede efectuar a partir del día siguiente a aquél en se hubiere fijado la base del remate de los bienes inmuebles, en términos del artículo 176 (avalúo).
- II. En los casos de embargo precautorio a que se refiere el artículo 145 del Código, cuando los créditos sean exigibles y no se paguen al momento del requerimiento.
- III. Cuando el embargado no proponga comprador dentro del plazo a que se refiere la fracción I del artículo 192 del Código, esto es un día antes de que se finque remate.
- IV. Al quedar firme la resolución confirmatoria del acto impugnado, recaída a los medios de defensa que se hubieran hecho valer.

Por lo regular la venta de los bienes embargados se hace mediante subasta pública, tal y como lo establece el artículo 174 del Código Fiscal de la Federación, previéndose por vía de excepción, que la venta de los bienes puede llevarse a cabo fuera de remate cuando se den los supuestos contemplados en el artículo 192:

- I. El ejecutado proponga comprador antes de que se finque el remate, se enajenen o adjudiquen los bienes a favor del fisco federal y el valor pactado para dicha venta cubra el precio asignado a los bienes embargados.
- II. Se trate de bienes de fácil descomposición o deterioro o materiales inflamables y no exista lugar apropiado para su conservación o guarda.
- III. Habiendo salido los bienes a remate en primera almoneda no se hayan presentado postores.

En principio la venta de los bienes embargados deberá hacerse en el recinto de la oficina ejecutora, salvo que la misma autoridad designe otro lugar para la realización de la venta.

Conforme al artículo 175 del Código Fiscal de la Federación, la base para la enajenación de los bienes inmuebles embargados será el del avalúo y para las negociaciones el avalúo pericial; en los demás casos, la que fijen de común acuerdo la autoridad y el embargado en un plazo de seis días contados a partir de la fecha en que se hubiera practicado el embargo y a falta de acuerdo la autoridad practicara el avalúo pericial.

Si el embargo no está conforme con el avalúo efectuado por la autoridad, podrá hacer valer el recurso de revocación previsto en el artículo 117, fracción II, inciso d), del Código Tributario Federal, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación del avalúo practicado por la autoridad, señalando perito de su parte; si como resultado del dictamen rendido por este último difiriera del valor determinado por la autoridad en un 10%, se tendrá que designar por parte de la autoridad exactora un tercer perito valuador, debiéndose resolver el citado recurso con los tres dictámenes. El plazo con que cuentan los peritos para rendir su dictamen es de diez días tratándose de bienes muebles, veinte para bienes inmuebles y 30 treinta si son negociaciones, contados a partir de la fecha de su aceptación.

Una vez determinada la base para la enajenación o habiendo quedado firme el avalúo, el remate de los bienes embargados deberá ser convocado para llevarse a cabo dentro de los treinta días siguientes, debiendo publicarse dicha convocatoria cuando menos diez días antes del remate. La convocatoria se fijará en el sitio visible y usual de la oficina exactora y en los lugares públicos que se juzgue conveniente; si el valor de los bienes excede de una cantidad equivalente a cinco veces el salario mínimo general de la zona económica correspondiente elevado al año, deberá publicarse dicha convocatoria en uno de los periódicos de mayor circulación de la entidad federativa en que resida la autoridad ejecutora, en dos ocasiones con intervalo de siete días.

Mientras no se finque el remate, el embargado puede proponer comprador que ofrezca de contado la cantidad suficiente para cubrir el crédito fiscal. Se tomará como postura legal la que cubra las dos terceras partes del valor señalado como base para el remate.

El día y hora señalados en la convocatoria, el feje de la oficina ejecutora hará saber a las partes qué posturas fueron calificadas como legales y cuál es la mejor de ellas, concediendo cinco minutos hasta llegar a la mejor postura; se fincará el remate a favor de quien hubiere hecho la mejor postura; si en la última postura se ofrece igual suma de contado por dos o más licitantes, se designará por suerte la que habrá de aceptarse.

Cuando no se hubiere fincado el remate en la primera almoneda, se fijará nueva fecha y hora para que, dentro de los quince días siguientes, se lleve a cabo una segunda almoneda cuya convocatoria se realizará en términos de lo dispuesto por el artículo 176, con la salvedad de que la publicación se hará por una sola vez. La base para el remate en la segunda almoneda se determinará deduciendo el 20% del señalado en la primera y de no fincarse el remate en la segunda almoneda, se entenderá que el bien fue enajenado en un 50% del valor del avalúo, pudiendo en consecuencia la autoridad aceptarlo como dación en pago, enajenarlo o incluso donarlo para servicios públicos o instituciones asistenciales.

Fincado el remate, si se trata de bienes muebles, el postor dentro de los tres días siguientes deberá enterar en la caja de la oficina exactora el saldo de la cantidad ofrecida; cumplido este requisito, se citará al deudor para que dentro del plazo de tres días hábiles siguientes entregue las facturas o documentación comprobatoria de la enajenación; en caso de rebeldía la autoridad emitirá el documento correspondiente, entregándose al adquirente los bienes que se hubiesen adjudicado. Tratándose de bienes inmuebles o negociaciones, el postor deberá, dentro de los diez días siguientes a la fecha del remate, enterar en la caja de la oficina ejecutora el saldo de la cantidad ofrecida, citándose ante notario al ejecutado para que en un plazo de diez días otorgue y firme la escritura de la venta correspondiente, apercibido que ante su incumplimiento lo hará también en rebeldía la oficina ejecutora.

El producto del remate se aplicará a cubrir el crédito fiscal en el orden previsto por el artículo 20 del Código Fiscal de la Federación, es decir, los pagos se aplicarán a los créditos más antiguos siempre que se trate de la misma contribución, y antes de al adeudo principal, a los accesorios en el siguiente orden:

- I. Gastos de ejecución.
- II. Recargos.
- III. Multas.
- IV. La indemnización del 20% cuando se pague con un cheque que no tenga fondos.

Una vez de que se haya fincado el remate y en caso de que resultara un excedente después de haber cubierto el crédito fiscal a cargo de deudor, se entregará al mismo, poniéndolo a su disposición y notificándole personalmente la resolución que corresponda.

4.3. Garantía del Interés Fiscal.

4.3.1. Casos en que procede garantizar el Interés Fiscal.

Cuando un particular no está de acuerdo con la determinación de un crédito fiscal por parte de la autoridad, puede impugnarlo interponiendo los medios de defensa establecidos en la ley, dentro de los 45 días siguientes a su notificación, solicitando la suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución y garantizando previamente el interés fiscal.

Como las resoluciones dictadas por las autoridades en los procedimientos fiscales son ejecutorias, las mismas son susceptibles de suspenderse, y dicha suspensión está supedita al hecho de que el interesado por cualquiera de los medios establecidos por la ley, garantice al fisco el cumplimiento de su obligación, es decir, "se debe asegurar a las autoridades fiscales por parte del contribuyente el cumplimiento de sus obligaciones, mediante la afectación de bienes determinados o del compromiso de pago asumido por un tercero para el caso de incumplimiento por parte del deudor originario."³³ Pero además de garantizar el interés fiscal, se deben de satisfacer determinados requisitos, propios del acto que está siendo controvertido y son los siguientes:

- a) Que se solicite por escrito satisfaciendo las exigencias previstas por el artículo 8º Constitucional, en relación con el artículo 18 del Código Fiscal de la Federación.
- b) Que se acredite haber interpuesto oportunamente el medio de defensa que proceda, ya que la justificación única para decretar la suspensión es esperar los resultados del agotamiento de los medios de defensa.
- c) Garantizar el interés fiscal en los términos del artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, si el medio de impugnación interpuesto fue el recurso de revocación el plazo para el otorgamiento de dicha garantía será de cinco meses posteriores a la fecha de interposición de tal recurso, en el supuesto de los demás medio de impugnación deberá acreditarse haber otorgado la garantía dentro del plazo para su interposición.³⁴

³³ J. KAYE, Dionisio. Ob. cit., pág. 171.

³⁴ JIMÉNEZ GONZALES, Antonio. Ob. cit., pág. 337.

Conforme al artículo 142 del Código Fiscal de la Federación, procede garantizar el interés fiscal cuando:

- I. Se solicite la suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución.
- II. Se solicite prórroga para el pago de los créditos fiscales o para que los mismos sean cubiertos en parcialidades.
- III. Se solicite la ampliación de la garantía cuando los bienes señalados en el embargo estuvieren embargados por autoridades no fiscales o lo estuvieren por parte de autoridades fiscales locales.
- IV. Cuando lo señalen las leyes fiscales.

En caso de que se intente promover algún recurso o medio de defensa en contra de una resolución administrativa que finque un crédito tributario, conforme al artículo 144 del Código Fiscal de la Federación, la solicitud respectiva debe presentarse dentro de los 45 días siguientes a la notificación del acto cuya ejecución se pretenda que se suspenda o 15 días tratándose de cuotas obrero-patronales del Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores o capitales constitutivos del Instituto Mexicano del Seguro Social, acompañando la garantía y copia sellada del recurso o juicio que se haya hecho valer, pues si no se ha otorgado la garantía a pesar de haberse interpuesto los medios de defensa correspondientes, la oficina ejecutora no suspenderá provisionalmente el Procedimiento Administrativo de Ejecución. Si la resolución del recuso o juicio fiscal es desfavorable a los intereses del deudor, la autoridad ejecutora instaurará de nueva cuenta dicho procedimiento en contra del contribuyente.

Conforme al artículo 60 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, las garantías del interés fiscal deben otorgarse a favor de la Tesorería de la Federación, del organismo descentralizado que pueda cobrar coactivamente créditos fiscales, así como de las tesorerías o de las dependencias de las entidades federativas que realicen dichas funciones. Las garantías subsistirán hasta que proceda su cancelación y los gastos que se originen con motivo de su otorgamiento, serán cubiertos por el contribuyente interesado.

El artículo 68 del citado Reglamento dispone que la garantía del interés fiscal se ofrecerá por el interesado ante la autoridad recaudadora correspondiente, misma que será competente para calificarla, aceptarla si procediere y darle el trámite correspondiente.

4.3.2. Formas de garantizar el Interés Fiscal.

Las formas de garantizar el interés fiscal se encuentran previstas en el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación y pueden ser de dos tipos: reales y personales. Las formas para garantizar el interés fiscal son:

- I. Depósito en dinero.
- II. Prenda o hipoteca.
- III. Fianza otorgada por institución autorizada, la cual no gozará de los beneficios de orden y excusión.

- IV. Obligación solidaria asumida por un tercero que compruebe su idoneidad y solvencia.
- V. Embargo en la vía administrativa.
- VI. Títulos valor o cartera de créditos del propio contribuyente, en caso de que se demuestre la imposibilidad de la totalidad del crédito mediante cualquiera de las fracciones anteriores.

Las garantías personales, como en el caso de la fracción IV del citado numeral, consisten en que un tercero ajeno a la relación jurídica tributaria, asuma la responsabilidad fiscal del causante o deudor, esto hace que a su vez dicha garantía pueda ser subsidiaria o solidaria. En el caso de la garantía solidaria, el garante responde frente al acreedor en el mismo plano que el deudor y con la garantía subsidiaria, el garante responde frente al acreedor, únicamente en la medida que el deudor no haya podido satisfacer el crédito con sus propios bienes.

Las garantías reales recaen sobre bienes muebles o inmuebles propiedad del deudor y son:

I. *Deposito de dinero ante institución que legalmente corresponda.* El depósito en dinero en realidad corresponde a un prenda regulada por el Código Civil para el Distrito Federal, es decir, se constituye un derecho real sobre un bien mueble enajenable para garantizar el cumplimiento de una obligación y su preferencia en el pago al acreedor. En la actualidad la única institución de crédito autorizada para recibir depósitos en dinero como garantía del interés fiscal es Nacional Financiera, en los términos de su Ley Orgánica. El artículo 61 del Reglamento del Código Fiscal

de la Federación establece un incentivo para que el contribuyente opte por esta forma de garantía, al disponer que el depósito en dinero generará intereses a favor del contribuyente a una tasa especial que fije la propia Secretaría, debiendo permanecer la cantidad original en depósito, mientras subsista la obligación de garantizar, pudiendo retirarse los intereses que se generen.

II. Prenda o hipoteca. El artículo 2856 del Código Civil para el Distrito Federal define a la prenda como un derecho real constituido sobre un bien mueble enajenable, para garantizar el cumplimiento de una obligación y su preferencia en el pago; de lo anterior se puede deducir que los bienes muebles enajenables, pueden ser dados en prenda.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 2893 del Código Civil para el Distrito Federal, la hipoteca es una garantía real constituida sobre bienes que no se entregan al acreedor y que dan derecho a éste, en caso de incumplimiento de la obligación garantizada, a ser pagados con el valor de los bienes, en el grado de preferencia establecido por la ley.

Conforme al artículo 62 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, la garantía otorgada mediante prenda o hipoteca, solo podrá constituirse sobre bienes muebles o inmuebles hasta por el 75% de su valor libre de gravámenes o valor de avalúo o catastral, siempre que se encuentren libres de gravámenes, limitaciones de dominio y afectación urbanística o agraria. En el supuesto de que el

inmueble reporte gravámenes, la suma del monto total de éstos y el interés fiscal a garantizar no podrá exceder del 75% del valor del bien; su otorgamiento se hará en escritura pública y deberá inscribirse en el registro público de la propiedad y contener los datos relacionados con el crédito fiscal.

III. Fianza otorgada por compañía autorizada. El artículo 2794 del Código Civil para el Distrito Federal define a la fianza como un contrato por el cual una persona se compromete con el acreedor a pagar por el deudor, si este no lo hace.

Por lo que toca a la fianza, el artículo 63 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación dispone que la póliza de fianza deberá quedar en poder y guarda de la autoridad recaudadora de la Federación o del organismo descentralizado que sea competente para cobrar coactivamente créditos fiscales; conforme al segundo párrafo, del artículo 60 del citado cuerpo normativo, dicha garantía se otorgara a favor de la Tesorería de la Federación o del organismo descentralizado competente.

IV. Embargo en la vía administrativa. Se practicará a solicitud del contribuyente, quien deberá acompañar los documentos correspondientes y señalar los bienes sobre los cuales se trabe el embargo, debiendo ser suficientes para garantizar el interés fiscal, siguiendo el orden establecido por el Código Fiscal de la Federación.

Cuando se trate de personas físicas el depositario de los bienes será el propio contribuyente y en el caso de personas morales, el representante de la misma. Si a juicio de la autoridad recaudadora existiere peligro de que el depositario se ausente, enajene, oculte sus bienes o realice maniobras tendientes a evadir el cumplimiento de sus obligaciones, podrá removerlo del cargo y los bienes se depositarán en un almacén general de depósito o con la persona que se designe.

Si se opta por esta modalidad para garantizar el interés fiscal deberá cubrirse, con anticipación a la práctica de la diligencia de embargo en la vía administrativa, los gastos de ejecución, conforme al artículo 150, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, que corresponderá al 2% del crédito fiscal. El pago así efectuado tendrá el carácter de definitivo y no procederá su devolución una vez iniciada la diligencia.

V. Títulos valor o cartera de créditos del propio contribuyente. Esta modalidad de garantizar el interés fiscal se da con una adición al artículo 141 del Código Fiscal de la Federación en el año de 1996. Se requiere que el contribuyente demuestre que se encuentra imposibilitado para garantizar el crédito fiscal mediante las formas mencionadas con anterioridad, entonces podrá garantizar su adeudo mediante sus cuentas por cobrar, aceptándose dicho medio de manera discrecional por la autoridad.

Como se ha manifestado con anterioridad, la garantía del interés fiscal se ofrecerá por el interesado ante la autoridad recaudadora correspondiente, para que la califique, acepte si procediere y le de el trámite correspondiente.

En atención a lo dispuesto por el artículo 68 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, la autoridad recaudadora al momento de calificar la garantía ofrecida deberá verificar que se cumplen los requisitos establecidos por la ley, en cuanto a la clase de garantía ofrecida, el motivo por el cual se otorgó y los conceptos señalados por el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación; cuando no se cumplan dichos requisitos, la autoridad requerirá al promovente, a fin de que en un plazo de cinco días, contados a partir del día siguiente en que se notifique el requerimiento, se cumpla con el requisito omitido, en caso contrario no se aceptará la garantía.

Para garantizar el interés fiscal sobre un mismo crédito, podrán combinarse las diferentes formas de garantía previstas en el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, así como substituirse entre sí, siendo requisito previo de que la sustitución sea anterior a la cancelación de la garantía original.

4.3.3. Importe de la garantía del Interés Fiscal.

De conformidad con lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, la garantía del interés fiscal debe comprender.

- I. Las contribuciones actualizadas.
- II. Los accesorios causados.
- III. Los accesorios que se generen en los doce meses siguientes a su otorgamiento.

Si al terminar el periodo de un año y no se ha cubierto el crédito fiscal, deberá ampliarse la garantía, es decir, la misma debe garantizar *el crédito actualizado y el importe de los recargos, incluso los correspondientes a los doce meses siguientes, hasta alcanzar el tope máximo de 10 años, de conformidad con el artículo 21 del Código Fiscal de la Federación.*

Cabe mencionar que conforme al artículo 2, último párrafo, del Código Tributario Federal, los accesorios de las contribuciones, se constituirán por:

- I. Recargos.
- II. Sanciones.
- III. Los gastos de ejecución.
- IV. La indemnización del 20% cuando se pague con un cheque que no tenga fondos.

Dichos accesorios participan de la naturaleza de las contribuciones y cuando el Ordenamiento legal en cita haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios. En esa tesitura, la primera vez que se garantice el interés fiscal se debe de cubrir: *(contribución + actualización + recargos + multas)*, si en el término de un año no se cubre el crédito fiscal se debe de ampliar la

garantía, la cual deberá contener: (contribución actualizada + los recargos que se generen + los correspondientes a los doce meses siguientes).

4.4. Supuestos de Incidente de Suspensión de la Ejecución.

En el supuesto de que, no obstante que se hayan cubierto los requisitos previstos en el artículo 144 del Código Fiscal de la Federación y garantizado el interés fiscal, la autoridad niegue la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución del mismo, el ejecutado en términos de lo dispuesto por los artículos 144, último párrafo y 227 del Ordenamiento legal en cita, podrá interponer un incidente en contra de la negativa de la ejecutora para suspender dicha ejecución.

Dicho incidente se interpondrá ante el Magistrado Instructor de la Sala Regional que conozca del juicio de nulidad respectivo, cuando se promueva éste, o ante el superior jerárquico de la autoridad ejecutora cuando se interponga recurso de revocación, acompañando los siguientes documentos:

- a) Copia del documento en que haga constar el ofrecimiento.
- b) Otorgamiento de la garantía.
- c) Solicitud de suspensión presentada ante la ejecutora.
- d) Si hubiere, documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución.

Este incidente podrá promoverse hasta antes de que dicte sentencia la Sala que conozca del juicio respectivo; mientras no se dicte, la Sala podrá modificar o revocar el auto que haya decretado o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique. En el auto que lo admita a trámite, el magistrado instructor ordenará correr traslado a la autoridad a quien se impute el acto, pidiéndole un informe que deberá rendir en un plazo de tres días; asimismo, se podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución y si la autoridad ejecutora no rinde el informe o si este no se refiere específicamente a los hechos que se le imputen, se tendrán éstos por ciertos.

Dentro del plazo de cinco días a partir de que se haya recibido el informe, o de que haya vencido el término para presentarlo, la Sala dictará resolución en la que se decrete o niegue la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución o decida sobre la admisión de la garantía ofrecida.

4.4.1. Negativa de la autoridad a suspender la ejecución.

Este supuesto previsto por el artículo 227 del Código Fiscal de la Federación, atiende principalmente a la cuestión de la garantía ofrecida por el ejecutado, pues en la práctica suele suceder que aun y cuando el contribuyente trate de garantizar el interés fiscal y así obtener la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución instaurado en su contra a causa de no haberse cubierto en tiempo determinada contribución, muchas veces la garantía ofrecida no alcanza a

cubrir plenamente el interés fiscal; es decir, como se ha visto anteriormente en términos de lo dispuesto por el artículo 141, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, la garantía debe comprender diversos conceptos, además del importe de la contribución adeudada; por lo tanto, al momento de ofrecerla la autoridad hacendaria debe constatar que la misma se encuentra conforme lo dispone la ley, y en caso contrario, de acuerdo a lo que establece el artículo 68, segundo párrafo, del Reglamento del Ordenamiento legal antes citado, la autoridad recaudadora requerirá al promovente, a fin de que en un plazo de cinco días, contados a partir del día siguiente en que se notifique el requerimiento, se cumpla con el requisito omitido, en caso contrario no se aceptará la garantía y por ende se negará la suspensión de la ejecución.

4.4.2. Rechazo de la garantía otorgada.

El rechazó de la garantía ofrecida tiene relación con el punto anterior, toda vez que por regla general la autoridad ejecutora rechaza la garantía ofrecida cuando no cubre debidamente el interés fiscal, en términos de lo dispuesto por el artículo 141, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación; abarcando: *contribución + actualización + recargos + multas*, o cuando hay sustitución de la misma en términos de lo dispuesto por el artículo 69 del Reglamento del Ordenamiento legal antes citado y la garantía sustituta no cubra los conceptos antes precisados.

4.4.3. Reinicio de la ejecución por parte de la autoridad.

El reinicio de la ejecución del acto impugnado, al igual que los puntos anteriores, tiene relación principalmente con el importe de la garantía ofrecida para obtener la suspensión de la ejecución, pues el segundo párrafo del artículo 141 del Código Fiscal de la Federación establece que, si al finalizar el periodo de un año no se ha cubierto la contribución omitida, deberá ampliarse la garantía ofrecida para que cubra el crédito actualizado, así como el importe de los recargos correspondientes a los doce meses siguientes y si ésta no es suficiente se procederá al embargo de otros bienes o ampliación del mismo cuando ya se haya efectuado para que se cubran debidamente los créditos fiscales; en esa tesitura, si la garantía ofrecida por el contribuyente no se adecua o no satisface enteramente el interés fiscal, la autoridad válidamente esta en aptitud de reiniciar el procedimiento administrativo de ejecución a fin de que sean cubiertos enteramente los créditos a cargo del deudor.

No obstante lo anterior, el artículo 228, penúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación establece que en caso de haberse concedido la suspensión por parte de la Sala Regional y si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión o de admisión de la garantía, la Sala declarará la nulidad de las actuaciones realizadas con violación a la misma e impondrá a la autoridad renuente una multa de uno a tres tantos del salario mínimo general del área geográfica correspondiente, elevado al mes.

CAPITULO V.
LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO
CONFORME AL ARTÍCULO 208 BIS.

5.1. Cuestiones generales.

El acto de autoridad es ejecutivo, en cuanto se supone válido porque ha sido emitido conforme a la ley y dicha ejecutividad proviene de la presunción de validez que implica la posibilidad y la obligación de ejecutarse; pero cuando el particular considera que el acto de autoridad no es legal, ya sea porque falta alguno de sus elementos esenciales o porque se dictó en contravención a las disposiciones legales aplicables, podrá lograr suspender su ejecución a través de algún medio jurídico previsto en la ley de la materia.

Así, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 2000 se introdujo dentro del juicio contencioso administrativo una figura de gran relevancia y trascendencia jurídica, que es la suspensión del acto impugnado, con la adición del artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, precepto que dispone:

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

1. Se podrá solicitar en el escrito de demanda.

II. Por escrito presentado en cualquier tiempo, hasta que se dicte sentencia.

Se presentará ante la Sala del conocimiento.

III. En el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, se podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución.

Contra el auto que decrete o niegue la suspensión provisional no procederá recurso alguno.

IV. 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.

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

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

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

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

Mientras no se dicte sentencia, la sala podrá modificar o revocar el auto que haya decretado o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

La figura en comento es de suma importancia, toda vez que la misma permite al particular no sufrir molestias en su patrimonio mientras no se determine si el acto de autoridad es legal o no, pues dicha suspensión tiene por objeto evitar al demandante o actor, durante el tiempo que dure la tramitación del proceso contencioso administrativo, los perjuicios que el acto impugnado pudieran traerle con motivo de su ejecución.

Antes de la existencia del artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, dentro de la etapa administrativa, ya sea en la parte oficiosa o en la contenciosa, el particular solo podía solicitar la suspensión de la ejecución del acto impugnado ante la propia autoridad ejecutora, pidiendo la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución y otorgando la garantía correspondiente. En caso de que la autoridad ejecutora negara la suspensión, rechazara la garantía ofrecida o continuara con la ejecución del acto impugnado, esto es, ante la negativa de la autoridad a suspender el procedimiento administrativo de ejecución, el afectado podía promover ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación el incidente de suspensión de la ejecución del acto, previsto en los artículos 227 y 228 del Código Tributario Federal, para efectos de que no se afectaran los bienes del particular.

Pero al interponer el incidente de suspensión de la ejecución del acto, se presentaba la problemática para los interesados de la existencia de mayores

requisitos en el procedimiento administrativo (fase oficiosa) para el otorgamiento de la suspensión de la ejecución de las resoluciones administrativas, pues si bien, de conformidad con el artículo 144, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, el plazo para garantizar el interés fiscal es de cinco meses y no de cuarenta y cinco días de conformidad con el artículo 65 del Ordenamiento legal antes citado, también lo es que en múltiples ocasiones resulta excesivo garantizar el importe de las contribuciones adeudadas actualizadas y los accesorios causados, así como los que se causen en los doce meses siguientes a su otorgamiento y que al terminar dicho periodo se actualice su importe cada año y se amplíe la garantía, a fin de que se cubra el crédito actualizado y el importe de los recargos, incluyendo los correspondientes a los doce meses siguientes.

La legislación vigente prevé dentro del procedimiento contencioso administrativo dos incidentes, relativos a la suspensión de la ejecución del acto impugnado, el primero establecido en el citado artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, que puede ser promovido por los particulares; y el segundo en los artículos 227 y 228 del Ordenamiento legal en cita, que puede plantearlo tanto el particular como las propias autoridades. Sin embargo se presenta una diferencia esencial, consistente en que el segundo de los incidentes solamente procede respecto de créditos fiscales que deban garantizarse, no así el primero, ya que con el 208 Bis se puede solicitar la suspensión de actos de naturaleza administrativa no fiscal, como fiscal, lo cual constituye un gran avance dentro del juicio contencioso administrativo.

5.2. Tramitación de la Suspensión del acto impugnado.

La suspensión del acto impugnado dentro del juicio contencioso administrativo, regulado por el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, al igual que la suspensión en el juicio de amparo, constituye una medida cautelar, entendiéndose por tal "aquellos instrumentos jurídicos que decreta el juzgador a solicitud de las partes o de oficio para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes o a la sociedad con la tramitación de un proceso".³⁵

Dicha medida cautelar se hace valer mediante la tramitación de un incidente, que como tal implica un procedimiento tendiente a resolver controversias de carácter adjetivo relacionadas inmediata y directamente con el asunto principal; por tanto dicha figura jurídica reúne las características esenciales de los incidentes, como se ha plasmado en el primer Capítulo del presente trabajo. El incidente de suspensión persigue la cesación o paralización de la ejecución del acto impugnado que le causa perjuicios al particular, por eso su importancia y trascendencia.

En el juicio contencioso administrativo la tramitación del incidente de suspensión se regula por los artículos 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, que establece su procedencia y los requisitos para la suspensión, y el artículo 228 Bis el cual dispone que, cuando se promueva algún incidente respecto del cual no

³⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ob cit., página 2091.

esté previsto algún trámite especial, se substanciará corriendo traslado de la promoción a las partes por el término de tres días y que se podrán ofrecer las pruebas pertinentes, presentándose los documentos, los cuestionarios de peritos o interrogatorios de los testigos. Con la substanciación del incidente, se debe correr traslado a la autoridad demandada para que, dentro del término de tres días rinda el informe correspondiente, sobre el otorgamiento de la suspensión y manifieste lo que a su derecho convenga.

Cabe mencionar que aun y cuando el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, no establece de manera expresa cómo se tramitará dicho incidente dentro del juicio contencioso administrativo, es conveniente que al promoverse el Tribunal observe lo estipulado por el artículo 142 de la Ley de Amparo, que consiste en formar por duplicado o por cuerda separada, el cuaderno incidental, diverso al de fondo (cuaderno original y duplicado), ya que si se interpone algún medio de defensa en contra de alguna de las resoluciones dictadas en el incidente, como en el caso sería el amparo indirecto, la Sala Regional podrá remitir el expediente abierto con motivo del incidente al Juez de Distrito y se dejará el principal con ella, pues se debe seguir substanciendo el juicio hasta que se dirima la cuestión principal o de fondo.

5.2.1. Momento para solicitar la suspensión.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, la suspensión del acto impugnado en el juicio contencioso

administrativo puede solicitarse en el escrito de demanda o en cualquier tiempo, pero hasta antes de que se dicte sentencia en el juicio de nulidad, y ante la Sala Regional del Conocimiento; al efecto las fracciones I y II del citado numeral disponen:

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

- I. Se podrá solicitar en el escrito de demanda.
- II. Por escrito presentado en cualquier tiempo, hasta que se dicte sentencia.

Se presentará ante la Sala del conocimiento.

.....

Dicha circunstancia es contemplada primeramente por el artículo 141 de la Ley de Amparo, el cual establece que, cuando al presentarse la demanda no se hubiere promovido el incidente de suspensión, el quejoso podrá promoverlo en cualquier tiempo, mientras no se dicte sentencia ejecutoria y en esa tesitura la suspensión puede ser solicitada en tanto la sentencia respectiva no cause ejecutoria, es decir, no basta con que se dicte sentencia en el juicio de amparo, como en el juicio de nulidad, para que se torne improcedente la medida cautelar, sino hasta que la resolución adquiera ejecutoriedad, el quejoso continúa en posibilidad de obtenerla.

En el juicio contencioso administrativo, la duración de la suspensión es temporal, porque se da durante la tramitación del juicio, permaneciendo desde que

es concedida y hasta que se pronuncie la sentencia definitiva. La suspensión subsiste a partir de que es concedida y se extingue en el momento mismo en que se pronuncia la sentencia. Puede decirse que constituye un paréntesis dentro del juicio de nulidad, pues dictada la sentencia de fondo, en caso de concederle la razón al demandante, el acto impugnado ya no subsistirá o se ejecutará, pero por virtud de dicha sentencia, no de la suspensión, pues en caso de reconocerse la validez del acto impugnado, la autoridad demandada podrá proceder a su ejecución.

5.2.2. No afectación al interés general con la ejecución o inejecución del acto impugnado.

Como lo indicamos anteriormente, el objeto de la suspensión del acto impugnado es evitar al demandante, mientras dure la tramitación del juicio contencioso administrativo, los perjuicios que pueda ocasionarle dicho acto con motivo de su ejecución; sin embargo ello no se logra en su integridad por la regulación de dicha figura en el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, la cual resulta deficiente e imprecisa, pues hay conceptos jurídicos que no se expresan con plenitud y exactitud, como lo referente a la "no afectación al interés general", ya que la fracción V del numeral antes citado dispone lo siguiente:

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

.....

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

.....

(Énfasis añadido)

Cabe recordar que la suspensión del acto impugnado, conforme al citado numeral, es procedente tanto para actos de naturaleza fiscal, como no fiscal o administrativa; respecto a estos últimos, la Sala Regional correspondiente se enfrenta con la problemática de desentrañar qué se entiende por interés social o general, para conceder la suspensión solicitada por el agraviado, dado que no hay consenso ni en la Doctrina ni en la Jurisprudencia para definirlos y así tener una idea más precisa al respecto.

Así, el interés social o general se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados, 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. En todo caso, el juzgador para desentrañar y darle significado a dichos conceptos, debe tener presente "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 mayores perjuicios a la sociedad que con la producción del acto jurídico.

Acorde a lo anterior, el artículo 124, fracción II, segundo párrafo de la Ley de Amparo establece cuándo se considera que se sigue perjuicio al interés social o general, de conformidad con la terminología empleada por el artículo 208 Bis del Código Tributario Federal. Aquel precepto establece los requisitos para conceder la suspensión:

.....

II.- Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

Se considerará, entre otros casos, que si se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando, de concederse la suspensión se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes; se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos, o el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario; se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la raza; o se permita el incumplimiento de las órdenes militares;

.....

(Énfasis añadido)

En esa virtud, si la Juzgadora respectiva llegare a considerar que el acto impugnado es ilegal, sin hacer una valoración plena del mismo, pues ese es motivo de la sentencia de fondo y se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación (incluso los del artículo 124 de la Ley de Amparo por el ser el precepto legal que establece de maneja ejemplificativa cuándo

se considera que se sigue perjuicio al interés general), deberá otorgar la suspensión del acto reclamado, fijando la situación en que habrán de quedar las cosas, y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del fondo hasta la terminación del juicio; en caso contrario, esto es, cuando no se cumplan dichos requisitos, el juzgador negará la suspensión, aunque estime que el acto es legalmente irregular. Esto es, si el perjuicio al interés general o la contravención al orden público es mayor a los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado, deberá negar la suspensión solicitada, no por el hecho de que el juzgador no advirtiera la ilegalidad del acto reclamado, sino porque el interés de la sociedad y la preservación del orden público están por encima del interés del particular afectado.

Así, cuando la Juzgadora enfrenta por una parte la ilegalidad de la resolución impugnada, atendiendo a la naturaleza de la violación alegada en la demanda (aunque sea presuntivamente) y por la otra el interés social o general, y llega a la convicción de que la suspensión de dicho acto en nada perjudica dicho interés, debe otorgar la medida cautelar para no ocasionar daños y perjuicios al quejoso y para conservar viva la materia del juicio contencioso; conclusión que se alcanza del análisis de la resolución impugnada y de los elementos que aporten las partes, como las pruebas o informes de la autoridad, a fin de determinar si pueda verse afectado el interés general con el otorgamiento de dicha suspensión, para lo cual es menester que previamente al dictado de la sentencia interlocutoria, las partes aporten dichos elementos.

En base a las anteriores consideraciones, tomando en cuenta la naturaleza de la violación alegada en la demanda, si la autoridad se apegoó o no a la ley al emitir el acto impugnado, la posible afectación al interés general con motivo de la concesión de la suspensión y los elementos que aporten las partes, la Juzgadora podrá emitir la resolución que en derecho proceda con motivo de la concesión de la suspensión solicitada por el agraviado. Por ello, no tendrá respaldo que se empleen frases sacramentales como "se afecta el Interés general" o "la sociedad tiene interés en que se cumpla la ley porque sus disposiciones son de orden público", para la negación de la misma, si realmente no se ha realizado un estudio pertinente y pormenorizado de las anteriores circunstancias.

Para ilustrar este apartado, es conveniente explicar lo que acontecía en materia de responsabilidades de los servidores públicos. Al respecto el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual fue derogada por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 13 de marzo del 2002, disponía lo siguiente:

Artículo 75. La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público.

.....

(Énfasis añadido)

Ocurría que, cuando un servidor público impugnaba una resolución en la que la autoridad le había impuesto como sanción disciplinaria la suspensión, destitución o inhabilitación, con motivo de una responsabilidad administrativa y aquél pedía la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada, la Sala Regional en base a la violación alegada en la demanda, si consideraba que la autoridad actuó conforme a derecho al dictar la resolución a debate y si se afectaba al interés general con motivo de la concesión de la suspensión, además de los elementos que aportaran las partes, la Sala Regional debía emitir la resolución interlocutoria concediendo o negando la misma, previo estudio o análisis de los elementos antes apuntados y no únicamente argumentar que se podía negar la misma porque la ley consideraba que dichas sanciones disciplinarias eran de orden público, sin realizar previamente un análisis al respecto.

Cabe recalcar, como se ha mencionado con anterioridad, que el orden público y el interés social, no constituyen nociones que puedan configurarse a partir de la declaración formal contenida en la ley en que se apoya el acto reclamado, por el contrario, ha sido criterio constante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que corresponde al Juzgador examinar la presencia de tales factores en cada caso concreto. Así, el orden público y el interés social se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevaletientes en el momento en que se realice la valoración. En todo caso, para darles 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 pretenden 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 o por la simple manifestación formal de la ley, como en el caso del artículo 75 de la antigua Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de una sociedad.

Las anteriores consideraciones las podemos sustentar con la Tesis de Jurisprudencia I.3o.A. J/16, emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: V, Enero de 1997, página 383, que dispone:

SUSPENSIÓN, NOCIONES DE ORDEN PÚBLICO Y DE INTERÉS SOCIAL PARA LOS EFECTOS DE LA.-

De acuerdo con la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, que desarrolla los principios establecidos en el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, la suspensión definitiva solicitada por la parte quejosa en un juicio de garantías sólo puede concederse cuando al hacerlo no se contravengan disposiciones de orden público ni se cause perjuicio al interés social. El orden público y el interés social, como bien se sabe, no constituyen nociones que puedan configurarse a partir de la declaración formal contenida en la ley en que se apoya el acto reclamado. Por el contrario, ha sido criterio constante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que

corresponde al Juez examinar la presencia de tales factores en cada caso concreto. El orden público y el interés social se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delimitado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración. En todo caso, para darles 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.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1033/89. Minerales Submarinos Mexicanos, S.A (Recurrente: Secretario de Programación y Presupuesto y otras). 8 de agosto de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

Queja 283/95. Delegado del Departamento del Distrito Federal en Benito Juárez y otras. 16 de octubre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.

Queja 393/95. Berel, S.A. 8 de diciembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Lourdes Margarita García Galicia, en funciones de Magistrado por ministerio de ley.

Queja 423/95. Colín y Lozano, S. de R.L. 3 de enero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: María de la Luz Pineda Pineda.

Amparo en revisión 553/96. Berel, S.A. 1o. de marzo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretario: Vicente Román Estrada Vega.

5.2.3. No afectación a la contraparte o terceros con la concesión de la suspensión.

Otro aspecto de la suspensión regulada en el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación es lo concerniente al otorgamiento de la garantía para reparar el daño o indemnizar, por los perjuicios que con ello pudieran causar a la contraparte o terceros, si no se obtiene sentencia favorable en el juicio de nulidad. Al respecto la fracción IV del numeral antes citado dispone lo siguiente:

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

.....

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

.....

(Énfasis añadido)

Dentro del juicio contencioso administrativo, no solamente se alude a los perjuicios que se puedan ocasionar a terceros sino principalmente a la contraparte y en este supuesto le corresponde al afectado demostrar que el otorgamiento de la suspensión le acarrea daños y perjuicios, a fin de que la Sala respectiva pueda

negar la medida cautelar, a menos de que el actor otorgue la garantía correspondiente.

Se estima que hay un error por lo que se refiere los daños y perjuicios que se pueden ocasionar a la contraparte, dado que en estricto sentido jurídico, ello no puede acontecer, ya que las autoridades demandadas que por regla general son parte de la Administración Pública Centralizada, carecen de personalidad jurídica y patrimonio propio, ya que en su actuación ejercen la personalidad del Estado; salvo el caso de organismos descentralizados donde si puede verse afectado su patrimonio, pues de conformidad con lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio. En ese tenor, en el caso de las Secretarías de Estado, en su actuación ejercen la personalidad del Estado, por lo que el daño o perjuicio se causaría al Estado y no así a las autoridades demandadas que solamente son órganos del mismo.³⁶

Por lo que respecta al tercero interesado, que es aquél que tiene un derecho incompatible con el del actor, si puede haber una afectación jurídica en su patrimonio con motivo de la concesión de la suspensión de la ejecución del acto impugnado y la garantía otorgada por el actor prácticamente sería para restituir los

³⁶ Manuel Lucero Espinoza. La Suspensión de la Ejecución del Acto Impugnado, Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, Año IV, Número 12, México, 2001, pág. 206.

derechos del tercero que resultaren lesionados con motivo de la concesión de dicha medida cautelar.

Por regla general, el demandante en el juicio contencioso administrativo resulta ser una persona física o moral que ve afectada su esfera jurídica por un acto de autoridad administrativa, el cual estima ilegal; pero puede darse el caso de que la actora sea una persona moral oficial que demande la nulidad de una resolución administrativa emitida por otra autoridad, en estos supuestos, en que la autoridad es actora, está puede pedir la suspensión del acto impugnado, con la salvedad de que en términos del artículo 4 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, no está obligada a otorgar garantía para obtener la suspensión del acto impugnado. Dicho numeral dispone:

ARTICULO 4.- Las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas, tendrán dentro del procedimiento judicial, en cualquier forma en que intervengan, la misma situación que otra parte cualquiera; pero nunca podrá dictarse, en su contra, mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, y estarán exentas de prestar las garantías que este Código exija de las partes.

.....

Disposición similar se contiene en la Ley de Amparo en lo referente al requerimiento de garantías cuando se trate de personas morales oficiales, las cuales podrán interponer el juicio cuando los actos que reclamen afecten sus intereses patrimoniales y estarán exentas de prestar las garantías que la ley exige a las

partes. Dicha excepción en materia administrativa, también está prevista por el artículo 32 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, al establecer que las entidades que componen el Gobierno Federal, así como las autoridades integrantes del Distrito Federal, no otorgarán garantías. Dicho precepto legal dispone lo siguiente:

Artículo 32.- El Gobierno Federal y el Departamento del Distrito Federal no otorgarán garantías ni efectuarán depósitos para el cumplimiento de sus obligaciones de pago con cargo a sus presupuestos de egresos.

(Énfasis añadido)

5.2.3.1. Fijación de la garantía en caso de concederse.

En el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, otro aspecto importante que no se contempla, es el concerniente a fijar el importe de la garantía para conceder la suspensión, el cual puede variar tratándose de resoluciones impugnadas atinentes a contribuciones o resoluciones administrativas no fiscales. Es en este apartado donde realmente se pueden presentar problemas, ya que cuando se trata de contribuciones, créditos fiscales o aprovechamientos, como en el caso de multas administrativas federales impuestas por autoridades administrativas, y que tenga derecho a percibir el Estado, son cantidades liquidas determinadas por la autoridad, y por regla general el monto de la garantía consistirá en la cantidad previamente fijada.

En el supuesto de la afectación de derechos que no sean estimables en dinero, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 125 de la Ley de Amparo, se da la posibilidad al juzgador de amparo de fijar discrecionalmente el importe de la garantía; esta situación no es contemplada por el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación. Conforme a las consideraciones anteriores, la Sala Regional podría fijar el importe de la garantía cuando se trate de derechos que no sean estimables en dinero, previo informe que rinda la autoridad demandada para otorgar la suspensión definitiva, pues en dicho informe se determinaría si son o no ciertos los hechos que se le atribuyen a la autoridad y que determinan la existencia del acto que se reclama y en su caso una opinión acerca de la cuantía del asunto, para así tener más elementos sobre los daños y perjuicios que pueda sufrir la contraparte o el tercero interesado con la suspensión del acto impugnado.

La facultad de determinar de manera discrecional el importe de la garantía, debe estar limitada por las pruebas rendidas por la contraparte y el importe de los daños y perjuicios que el tercero interesado pudiera resentir con el otorgamiento de la medida cautelar; de ahí que la determinación del monto de la garantía no debe hacerse de forma arbitraria, sino que debe atender a las constancias de autos y a los datos que suministren las partes, para hacer el cálculo de los daños y perjuicios que puedan ocasionarse con la suspensión de mérito. En nuestra opinión, antes de dictar la suspensión definitiva, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 228 Bis del Código Fiscal de la Federación, se debe correr traslado a la contraparte por el término de tres días para que manifieste lo que a su derecho convenga y así tenga

la Sala respetiva mayores elementos para pronunciarse sobre la suspensión, tratándose de derechos no estimables en dinero o resoluciones administrativas en donde no se haya determinado previamente una cantidad por la autoridad.

Las anteriores consideraciones las podemos apoyar en la Tesis XV.2o.7 K emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: IV, Septiembre de 1996, página 653, que dispone:

GARANTÍA, ELEMENTOS QUE DEBEN TOMARSE

EN CONSIDERACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA-

Si bien es cierto que de conformidad con los artículos 125, 128 y 173 de la Ley de Amparo queda al arbitrio del juzgador la fijación de la garantía para obtener la suspensión de los actos reclamados, también resulta cierto que dicha facultad está limitada por las pruebas rendidas y el importe de los daños y perjuicios que la parte tercero perjudicada pudiera resentir con la suspensión, de ahí que, la determinación del monto de la garantía no debe hacerse de forma arbitraria, sino que debe atender a las constancias de autos y a los datos que suministren las partes, para hacer el cálculo de los daños y perjuicios que puedan ocasionarse con la suspensión de mérito.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO QUINTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 13/96. Grupo Kester, S.A. de C.V. y Hotelera Punta Estero, S.A. 13 de febrero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Adán Gilberto Villarreal Castro. Secretaria: Magaly Herrera Olaiz.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 139 de la Ley de Amparo, la suspensión se otorga y surte sus efectos a partir de ese momento y la garantía requerida debe presentarse dentro de los cinco días siguientes a la concesión de la

misma y si en ese plazo no se exhibe, la autoridad tiene la facultad de llevar a cabo la ejecución del acto reclamado y el quejoso también tiene la facultad de entregarla con posterioridad. Pero dentro del juicio contencioso administrativo, dicha situación es diferente tratándose del cobro de contribuciones, pues el otorgamiento de la garantía puede considerarse como un requisito de efectividad para la procedencia de la suspensión del acto impugnado, ya que se otorga dicha medida cautelar cuando previamente se realice depósito de la cantidad que se adeude ante la Tesorería de la Federación o de la Entidad Federativa que corresponda. Esta situación es igualmente contemplada por la Ley de Amparo en su artículo 135, pues cuando la protección constitucional se pida contra el cobro de contribuciones, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos previo depósito de la cantidad que se cobra, ante la Tesorería de la Federación.

5.3. Tipos de suspensión.

Al igual que en el juicio de amparo indirecto, en el contencioso administrativo existen dos tipos de suspensión: a) Provisional y b) Definitiva. El artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación establece en las fracciones III y IV lo siguiente:

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

.....

III. En el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, se podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución.

Contra el auto que decrete o niegue la suspensión provisional no procederá recurso alguno.

IV. 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.

.....

(Énfasis añadido)

De la anterior trascripción se desprende que el magistrado instructor concederá o negará la suspensión en el auto admisorio de demanda o en el que recaiga a dicha solicitud cuando se haga con posterioridad a la presentación de la demanda; podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución del acto impugnado si se cumplen los requisitos previstos en dicho numeral y por tanto corresponde proveer de inmediato al magistrado instructor, atento a la importancia de la misma; máxime si hubiera peligro inminente de que la resolución impugnada se pueda ejecutar con notorios perjuicios para el actor, pues de continuar dichos efectos puede traer consecuencias irreparables y en casos extremos agotar la materia del juicio.

Ante la complejidad de la suspensión y la imperfecta y desordenada normatividad que la regula, se puede considerar que se debe de conceder la suspensión provisional por el magistrado instructor sin tanto rigorismo o exigencia de requisitos, salvo cuando se vea afectado el interés general con motivo de dicha

concesión y con mayor razón se debe de otorgar la misma cuando se trata de contribuciones y el promovente exhibe póliza de fianza o acredita que la autoridad practicó embargo precautorio en la vía administrativa, existiendo presunción de haber quedado asegurado el interés fiscal a satisfacción de la exactora, mas aún por el hecho de que el artículo en comento da la posibilidad a la Sala de modificar o revocar la interlocutoria en que haya decretado o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique, situación que posteriormente será tratada.

Cabe mencionar que el artículo 208 Bis de Código Fiscal de la Federación no prevé la posibilidad de impugnar el auto que decreta o niegue la suspensión provisional, situación que ha generado controversias ante los Tribunales al discutirse si el no permitir la impugnación del auto que decreta o niegue la suspensión provisional, es un requisito adicional a los que prevé la Ley de Amparo para solicitar la suspensión, y por ello dar la posibilidad al particular de promover directamente el juicio de garantías antes de acudir al juicio contencioso.

En efecto, en el juicio de garantías, de conformidad con lo previsto por el artículo 95, fracción XI, de la Ley de Amparo, el auto que niegue la suspensión provisional puede controvertirse a través del recurso de queja y por tanto no se deja al particular en estado de indefensión; situación distinta acontece en el juicio contencioso administrativo.

Por lo que respecta al tiempo que en el juicio de nulidad se requiere para que el actor obtenga la suspensión definitiva, es un elemento que puede operar en su contra, ya que el magistrado instructor dispondría -conforme al artículo 297 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria - de un plazo de tres días para dar cuenta con la petición respectiva a la Sala competente, y ésta, a su vez, dispondría hasta de cinco días para resolver lo que estime conducente. Mientras que, según lo prevén los artículos 131 y 148 de la Ley de Amparo, solicitada la suspensión de los actos reclamados, el Juez de Distrito debe proveer dentro de las veinticuatro horas siguientes, requiriendo informe previo a la autoridad responsable, quien debe rendirlo dentro de dicho plazo; transcurrido este último término, con informe o sin él, el juzgador federal debe celebrar la audiencia incidental correspondiente dentro de las setenta y dos horas siguientes y dictar en ella la resolución respectiva, concediendo la suspensión o negándola. Todo ello pone de manifiesto la mayor dificultad que para el particular representa la obtención de la suspensión en el juicio de nulidad, con el consecuente riesgo de que el acto reclamado sea ejecutado de una manera irreparable, y a pesar de que en su oportunidad se obtenga resolución favorable en el fondo del asunto.

Las anteriores consideraciones las podemos sustentar con la Tesis I.12o.A.28 A emitida por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo: XV, Abril de 2002, 1281, que establece:

JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 208-BIS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN ESTABLECE DETERMINADAS REGLAS, QUE SI BIEN NO CONSTITUYEN REQUISITOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO, SI DEBEN SER TOMADAS EN CONSIDERACIÓN POR EL JUEZ DE DISTRITO AL INTERPRETAR Y APLICAR EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XV, DE LA LEY DE AMPARO.- El artículo 208-bis del Código Fiscal de la Federación establece que la suspensión del acto impugnado mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede ser solicitada mientras no se dicte sentencia, es decir, que una vez dictada ésta y aunque aún no haya causado ejecutoria, no será procedente el otorgamiento de la medida precautoria citada; por otra parte, el mencionado dispositivo establece que en contra del auto que decreta o niegue la suspensión provisional no procede recurso alguno; finalmente, dispone que el Magistrado instructor dará cuenta a la Sala con la solicitud de suspensión, para que ésta resuelva lo conducente en un término máximo de cinco días mediante sentencia interlocutoria. Las anteriores disposiciones tienen relevancia y deben ser tomadas en consideración por el Juez de Distrito, al interpretar y aplicar el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, en virtud de que si bien es cierto que no constituyen propiamente requisitos que el código tributario federal establezca para la procedencia de la medida precautoria citada, sí son obstáculos para que el particular pueda obtenerla. En efecto, en cuanto al primero de los aspectos previamente señalados, la ley reguladora del juicio de garantías prevé en su artículo 141 que la suspensión puede ser solicitada mientras la sentencia respectiva no cause ejecutoria, es decir, no basta con que se dicte sentencia para que se torne improcedente la medida suspensiva, sino que mientras la resolución no adquiriera ejecutoriedad, el quejoso continúa en posibilidad de obtenerla; por otra parte, en el juicio de garantías es recurrible el auto mediante el cual, en su caso, se niegue la suspensión provisional, por lo que a diferencia de lo que sucede en el juicio de nulidad, en aquél no se deja al particular actor en estado de indefensión, ya que mediante el recurso de queja previsto en el artículo 95, fracción XI, de la ley de la materia, puede impugnar mediante un procedimiento agilísimo la negativa a otorgarle provisionalmente la medida

suspensional; finalmente, el tiempo que en el juicio de nulidad se requiere para que el actor pueda obtener la suspensión definitiva es otro elemento que opera en su contra, ya que el Magistrado instructor dispondría - conforme al artículo 297 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria- de un plazo de tres días para dar cuenta con la petición respectiva a la Sala competente, y ésta, a su vez, dispondría hasta de cinco días para resolver lo que estime conducente, mientras que según lo previsto en los artículos 131 y 148 de la Ley de Amparo, solicitada la suspensión de los actos reclamados, el Juez de Distrito debe proveer dentro de las veinticuatro horas siguientes, requiriendo informe previo a la autoridad responsable, quien debe rendirlo dentro de las veinticuatro horas siguientes y una vez transcurrido este último término, con informe o sin él, el juzgador federal debe celebrar la audiencia incidental correspondiente dentro de las setenta y dos horas siguientes y dictar en ella la resolución respectiva, concediéndola o negándola, todo lo cual pone de manifiesto la mayor dificultad que para el particular representa la obtención de la suspensión en el juicio administrativo de mérito, con el consecuente riesgo de que el acto reclamado sea ejecutado de una manera irreparable a pesar de poder obtener resolución favorable en el fondo del asunto.

DÉCIMO SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 10712/2001. José Francisco Barrios Pérez. 21 de enero de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Arturo Camero Ocampo. Secretario: Alfredo Cid García.

Con las anteriores consideraciones los Tribunales han emitido tesis respecto a que el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación contiene mayores requisitos que la suspensión en el amparo, ya que la fracción III, segundo párrafo, de dicho precepto establece que en contra del auto que decreta o niegue la suspensión provisional no procederá recurso alguno, lo cual constituye claramente una desventaja respecto de la figura de la suspensión del acto reclamado que consagra

la Ley de Amparo, toda vez que ésta prevé el recurso de queja contra las resoluciones que pronuncien los Jueces de Distrito en que concedan o nieguen la suspensión provisional, en términos de los artículos 95, fracción XI y 99, último párrafo, de la ley de la materia y por tanto, tal desventaja debe ser entendida como "un requisito mayor", pues con ella se violenta igualmente el espíritu de la excepción contenida en el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo.

Lo anterior se ejemplifica con la Tesis I.13o.A.18 A emitida por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo: XIV, Julio de 2001, página 1120, que dispone:

INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL, ACTOS DE AUTORIDAD DEL. DESPUÉS DE AGOTAR EL RECURSO DE REVISIÓN REGULADO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, LOS PARTICULARES PUEDEN OPTAR POR ACUDIR DIRECTAMENTE AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, TODA VEZ QUE EL HECHO DE QUE CONTRA LA SUSPENSIÓN REGULADA EN EL ARTÍCULO 208-BIS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO PROCEDA NINGÚN RECURSO, OPERA UNA DE LAS EXCEPCIONES DE LA FRACCIÓN XV DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.- La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado en la jurisprudencia 2a./J. 82/2000, que la suspensión regulada en el artículo 87, respecto del recurso de revisión, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no exige mayores requisitos que los establecidos en la Ley de Amparo, razón por la cual, previo a la interposición del amparo, los particulares deben agotar el recurso; sin embargo, este tribunal advierte que, posteriormente al agotamiento del recurso, los particulares pueden optar por acudir al juicio de amparo indirecto, toda vez que conforme al artículo 208-

bis del Código Fiscal de la Federación, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueden conceder la suspensión provisional de los actos que ante él se impugnen. Sin embargo, la fracción III, segundo párrafo, de dicho precepto establece que en contra del auto que decreta o niegue la suspensión provisional no procederá recurso alguno. Lo anterior constituye claramente una desventaja respecto de la figura de la suspensión del acto reclamado que consagra la Ley de Amparo, toda vez que ésta prevé el recurso de queja contra las resoluciones que pronuncien los Jueces de Distrito en que concedan o nieguen la suspensión provisional, en términos de los artículos 95, fracción XI y 99, último párrafo, de la ley de la materia. Tal desventaja debe ser entendida como "un requisito mayor", pues con ella se violenta igualmente el espíritu de la excepción contenida en el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, la cual busca asegurar la procedencia del juicio de garantías cuando la suspensión prevista en el recurso ordinario, contenga condiciones menos favorables que las que rigen la suspensión del acto reclamado. Así, ante la imposibilidad de recurrir el auto en que se niegue la suspensión provisional, y dada la consecuencia que conlleva dicha circunstancia, consistente en el riesgo de que se ejecute el acto impugnado, no puede vedarse a los particulares la facultad de acudir al juicio de amparo, después de agotar el recurso de revisión, en el cual cuentan con una oportunidad más de obtener la suspensión del acto que les causa perjuicio, sin necesidad de agotar el juicio de nulidad.

DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 2993/2001. Glaxo Group, Ltd. 14 de marzo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Rosalba Becerril Velázquez. Secretario: Marat Paredes Montiel.

Otro problema que se da respecto a la suspensión en el juicio contencioso administrativo, es que en el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación no se establece el plazo en el cual se puede otorgar la suspensión provisional, por lo que en la medida en que se retrase su acuerdo, dependiendo del tipo de resolución que se impugne, puede ocasionarse la consumación de los actos demandados con

graves consecuencias para el actor, además no se establece a partir de cuándo se contarán los cinco días para que la Sala emita la sentencia interlocutoria en la que niegue o conceda la suspensión definitiva. Lo más lógico sería a partir de que se otorgue la provisional.

5.4. Suspensión de la ejecución contra el cobro de contribuciones.

La suspensión del acto impugnado en materia tributaria solamente comprenderá resoluciones dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, como el Instituto Mexicano del Seguro Social o el Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores, en donde se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, así como de las que causen un agravio en materia fiscal, distinto a los señalados.

Para que se pueda otorgar la suspensión del acto impugnado, debe estarse a lo previsto por la fracción VII del artículo 208 Bis, del Código Fiscal de la Federación, que dispone:

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

.....

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

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

.....

(Énfasis añadido)

En esa tesitura, quien pretenda obtener la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada que determine alguna contribución y sus accesorios, deberá además de solicitarla, realizar previamente el depósito de la cantidad que se adeude ante la Tesorería de la Federación o de la Entidad Federativa que corresponda. El requisito del depósito en efectivo ante las citadas autoridades nos parece exagerado, toda vez que por regla general si la parte actora solicita la suspensión de la ejecución es por que no tiene los medios económicos para realizar el pago del crédito fiscal o el depósito correspondiente.

Por otra parte consideramos que, si con motivo de la tramitación del procedimiento administrativo de ejecución, ya se hubieren embargado bienes suficientes al actor, es procedente conceder la suspensión del acto impugnado, pues en caso contrario, traería como consecuencia que se obligara de nueva cuenta al

actor a constituir depósito en efectivo a fin de garantizar el crédito y que se otorgue la suspensión; por eso es conveniente que al momento de admitirse a trámite la suspensión, se corra traslado a las autoridades demandadas a fin de que se pronuncien sobre el embargo y de ser necesario se amplíe el mismo, para que no se obligue al actor a garantizar de nueva cuenta el crédito fiscal.

Al dar vista las autoridades demandadas con la petición de suspensión de la resolución impugnada, solicitada por la parte actora, han manifestado que el embargo de bienes como medida para asegurar interés fiscal, conlleva dos supuestos diferentes: 1) el embargo precautorio de bienes del deudor, el cual se encuentra inmerso dentro del procedimiento administrativo de ejecución, conforme lo establecen los artículos 145 y 151, del Código Fiscal de la Federación, pues en este supuesto es cuando la actora tiene a su cargo un crédito fiscal y no lo ha cubierto debidamente, el cual las autoridades fiscales lo podrán hacer efectivo, así como el importe de sus accesorios legales, requiriendo de pago al deudor y, en caso de que éste no pruebe haberlo realizado, procederán a embargar bienes suficientes del deudor, para en su caso, rematarlos, enajenarlos fuera de subasta o adjudicarlos en favor del fisco; y 2) el embargo en la vía administrativa como forma de garantizar el interés fiscal, cumpliendo con lo dispuesto por el artículo 66 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, en donde dicho embargo se practicará a solicitud del contribuyente, señalando los bienes sobre los que se tramará el mismo, debiendo ser suficientes para garantizar el interés fiscal y sus accesorios.

Dentro del segundo supuesto tenemos que en el embargo se deben de cumplir determinados requisitos, como que los bienes deben ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad cuando estén sujetos a dicha modalidad y sobre todo que con anterioridad a la práctica de dicha diligencia, deben cubrirse los gastos de ejecución conforme a lo dispuesto por el artículo 150, fracción II, del Código Tributario Federal, el cual será el 2% del crédito fiscal; dicho pago tendrá el carácter de definitivo y no procederá se devolución una vez practicada la diligencia. No obstante lo anterior, consideramos que ambos tipos de embargo tienen la misma finalidad, ya que aun y cuando la autoridad realice el embargo de bienes a través del procedimiento administrativo de ejecución o sea el propio contribuyente quien lo proponga en la vía administrativa, con la suspensión de la resolución impugnada lo que se busca es impedir que continúen los actos de ejecución y que se cause al contribuyente un perjuicio de difícil reparación.

Conviene precisar que el contenido de la fracción VII del numeral en comento es una reproducción del artículo 135 de la Ley de Amparo, sin embargo, en este último se establecen menores requisitos para el otorgamiento de la suspensión que los exigidos ante la autoridad ejecutora en la fase oficiosa prevista en los artículos 141, segundo párrafo y 144, del Código Fiscal de la Federación, al exigir el importe de la contribución actualizada y los accesorios causados, los accesorios que se generen en los doce meses siguientes a su otorgamiento y que al terminar ese período, en tanto no se cubra el crédito, se deberá actualizar cada año y ampliarse la garantía a fin de que se cubra el crédito actualizado y el importe de los recargos,

incluyendo los correspondientes a los doce meses siguientes. Por ello, con el 208 Bis se haría más factible al actor obtener la suspensión de la resolución impugnada.

Por tanto, se puede considerar que la suspensión en materia tributaria, aún y cuando se haya tratado de hacer más accesible para el demandante el obtenerla, en atención a lo dispuesto por los artículos 141, 142 y 144 del Código Fiscal de la Federación, por establecer mayores requisitos, no ha cumplido plenamente su objetivo, el evitar mientras dure la tramitación del juicio de nulidad, los perjuicios que le pueda ocasionar la ejecución de la resolución impugnada. Por tanto, una de las medidas adecuadas sería suprimir la exigencia relativa al previo depósito y conceder la suspensión de la resolución impugnada cuando, con motivo de la tramitación del procedimiento administrativo de ejecución, ya se hubieran embargado bienes para garantizar el interés fiscal, existiendo la posibilidad de que, cuando sea insuficiente el embargo, se amplíe, a fin de que aquél quede debidamente garantizado; y con ello se impedirá la duplicidad de garantías en perjuicio del actor.

5.4.1. Excepciones para exigir el depósito, tratándose de la suspensión en contra del cobro de contribuciones.

Este apartado tiene estrecha relación con el punto anterior, pues la fracción VII, segundo párrafo, del artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación establece ciertas excepciones para que el actor no garantice el interés fiscal, las cuales son:

- a) Cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del actor, según apreciación del magistrado.
- b) Cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora.
- c) Cuando se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago; en este último caso, se asegurará el interés fiscal por cualesquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables.

Fuera de los casos mencionados anteriormente, consideramos que el actor debe garantizar el crédito fiscal en comento, aclarando que dichas excepciones también se encuentra previstas en el artículo 135 de la Ley de Amparo.

Si el actor solicita la suspensión del acto impugnado respecto del cobro de contribuciones y no efectúa el depósito de la cantidad adeudada, argumentando que carece de recursos económicos, dicha situación debe acreditarla de manera fehaciente ante el magistrado instructor; debiendo suponer por la redacción de la fracción en comento, que es para el caso de la suspensión provisional solicitada, pues es en este punto donde el magistrado instructor puede tomar en consideración dicha eventualidad, la cual trascenderá hasta la resolución de la cuestión incidental, habida cuenta de que para dictar o negar la suspensión definitiva se debe dar cuenta a la Sala para que dicte la sentencia interlocutoria correspondiente, pudiendo analizarse nuevamente dicha cuestión, pues el dictado de la misma es en forma colegiada.

Por tanto, si el actor no demuestra de manera fehaciente dicha imposibilidad, ya sea mediante la exhibición de documentales como pueden ser declaraciones anuales, constancias de ingresos u otro documento donde se demuestre su capital social, no procederá la medida cautelar, condicionándose la misma a efectuar dicho depósito, pues como se ha señalado con anterioridad, el principal requisito para que opere la suspensión en materia tributaria conforme a los artículos 208 Bis del Código Fiscal de la Federación (o 135 de la Ley de Amparo), es que se garantice el interés fiscal. Lo anterior lo podemos reforzar con la Tesis emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: IV, Octubre de 1996, página 623, que dispone:

SUSPENSIÓN. EL QUEJOSO DEBE PROBAR SU IMPOSIBILIDAD ECONÓMICA PARA QUEDAR EXENTO DE GARANTIZAR EL COBRO DE LA CONTRIBUCIÓN IMPUGNADA EN EL JUICIO DE AMPARO.- Si el quejoso solicita la suspensión respecto del cobro de contribuciones sin efectuar el depósito de la cantidad que se cobra porque aduce carencia de recursos económicos, deberá acreditar tal imposibilidad ante el Juez de Distrito ya que el artículo 135 de la Ley de Amparo establece que éste deberá apreciar tal hecho, por lo que, si omite demostrar tal circunstancia, el Juez está en lo correcto al condicionar la suspensión exigiendo dicho depósito.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1704/96. Celsa Patricia Sánchez Duarte. 3 de julio de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime C. Ramos Carreón. Secretario: Alejandro Chávez Martínez.

Por lo que respecta a que no se exigirá depósito cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora, dicha excepción también puede considerarse una traba u obstáculo para que el actor obtenga la suspensión de la resolución impugnada, toda vez que si se ha otorgado previamente la garantía ante la autoridad ejecutora, resulta más conveniente solicitar la medida cautelar ante la propia autoridad y así obtenerla más rápidamente.

Asimismo, cuando se trate de persona distinta del contribuyente obligado directamente al pago, se asegurará el interés fiscal por cualesquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables, tal medida no conlleva a darle una mejor solución al actor, ya que respecto a la suspensión que se prevé en el Código Fiscal de la Federación, en el caso de interposición del recurso de revocación o del procedimiento de solución de controversias, previsto en un tratado internacional para evitar la doble tributación, conforme lo dispuesto por el artículo 144, segundo párrafo, del Ordenamiento legal en comento, el interesado cuenta con cinco meses para otorgar la garantía correspondiente, lo que no acontece cuando se solicita dicha medida cautelar ante la Sala Regional correspondiente, pues como se ha visto, la garantía debe efectuarse al momento de que se formule la solicitud respectiva.³⁷

5.5. Revocación de la suspensión por hecho superveniente.

³⁷ Manuel Lucero Espinoza. Ob. cit., pág. 208.

En el juicio contencioso administrativo, al igual que en el juicio de amparo, se contempla la figura jurídica de la revocación de la suspensión por un hecho superveniente. Al efecto el último párrafo del artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, dispone lo siguiente:

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

.....

Mientras no se dicté sentencia, la sala podrá modificar o revocar el auto que haya decretado o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

(Énfasis añadido)

Así, cuando con posterioridad a la fecha en que se dictó la interlocutoria de suspensión de la resolución impugnada y sobreviene un hecho o causa superveniente que motive que se revoque o modifique dicha interlocutoria, ya sea para que se conceda o se niegue dicha suspensión, y mientras no se haya dictado sentencia que ponga fin al juicio, la parte interesada podrá iniciar el incidente en cuestión, que se basará en hechos que surjan con posterioridad a la fecha en que se dictó la interlocutoria suspensiva, ya que los hechos o causas supervenientes pueden volver improcedente la suspensión otorgada, o bien darse la existencia de las condiciones de procedencia de la misma y que antes estaban ausentes.

Por causa superveniente debe entenderse "la realización, con posterioridad al auto que concedió o negó la suspensión, de un hecho que cambie el estado jurídico en que las cosas se encontraban al resolverse el incidente".³⁸ En esa tesitura, dicha circunstancia no debe acontecer en cualquier momento, sino dentro del periodo procesal comprendido entre la resolución suspensiva, cuya revocación o modificación se pretende y la sentencia que se pronuncie en el fondo del juicio.

Cuando el incidente sea promovido por el actor, éste tiene que demostrar que se reúnen los requisitos de efectividad y legales para que se conceda la suspensión, es decir, que sean actos futuros y positivos, demostrando que se satisfacen los requisitos previstos en el artículo 208 Bis, es decir, que la solicite el interesado, que no se siga perjuicio al interés general y que se otorgue garantía bastante para reparar el daño o indemnizar por los perjuicios que con ello se pudiera causar a la contraparte o a un tercero, si no se obtiene sentencia favorable, ya que el hecho superveniente no debe estimarse como un acto de autoridad propiamente dicho distinto del reclamado, sino como una circunstancia que cambie alguna o todas las condiciones de procedencia de la suspensión definitiva.

5.6. Medios de defensa contra la resolución incidental.

Como hemos visto con anterioridad, el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación establece que, contra el auto que decreta o niegue la suspensión

³⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ob. cit., pág. 116.

provisional no procederá recurso alguno, sin que el mismo haga referencia a la resolución interlocutoria que conceda o niegue la suspensión definitiva, pero con las reformas del 31 de diciembre del 2000, se adicionaron diversos párrafos al artículo 239 B del Código Fiscal de la Federación, contemplando a la queja como un medio de defensa en contra del incumplimiento de la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva de la resolución impugnada, interponiéndola por una sola vez ante el magistrado instructor en cualquier momento, expresando las razones por las que se considera que se ha dado el incumplimiento a la suspensión otorgada.

Una vez interpuesta la queja, 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, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja; vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala, la que resolverá dentro de cinco días sobre el incumplimiento.

En caso de que la Sala resuelva que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión y dicha resolución también se notificará al superior del funcionario responsable para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al funcionario responsable o a la 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.

Las anteriores consideraciones se encuentran previstas en el numeral antes citado, toda vez que el mismo dispone lo siguiente:

Artículo 239 B.- 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 siguientes reglas:

I. Procederá en contra de los siguientes actos:

a)

b)

c) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.

II.

III.

IV.

V

VI

VII. Tratándose del incumplimiento a 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 dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que se ha dado el incumplimiento a la suspensión otorgada, y si los hay, los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en que pretenda la ejecución del acto.

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia

interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.

Si la Sala resuelve que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al 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.

.....

(Énfasis añadido)

5.7. Deficiencias del artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación.

Durante la realización del presente trabajo se han podido observar diversas deficiencias del artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación y que al parecer dificultan su objetivo, que es evitar molestias al actor con la ejecución del acto impugnado. Son las siguientes:

a). No se establece la posibilidad de que se lleve por cuerda separada la suspensión de la resolución impugnada, como en el amparo indirecto. Aun y cuando el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, no establece de manera expresa cómo se tramitará dicho incidente dentro del juicio contencioso

administrativo, es conveniente que al promoverse el mismo, la Sala Regional observe lo estipulado por el artículo 142 de la Ley de Amparo, que consiste en formar por duplicado o por cuerda separada, el cuaderno incidental, diverso al de fondo (cuaderno original y duplicado), ya que si se interpone algún medio de defensa en contra de alguna de las resoluciones dictadas en el incidente, como en el caso sería el amparo indirecto, la Sala Regional remitirá el expediente abierto con motivo del incidente al Juez de Distrito y se dejará el principal con ella, pues se debe seguir substanciando el juicio hasta que se dirima la cuestión principal o de fondo.

b). Otro aspecto importante que no se contempla, es el concerniente a la posibilidad de fijar el importe de la garantía para conceder la suspensión, lo cual puede variar tratándose de contribuciones o de una resolución administrativa no fiscal, y es en este apartado en que realmente se pueden presentar dificultades, ya que cuando se refiera a contribuciones, créditos fiscales o aprovechamientos, como en el caso de multas administrativas federales impuestas por autoridades administrativas, se trata de cantidades liquidadas previamente determinadas por la autoridad y por regla general el monto de la garantía consistirá en la cantidad previamente fijada.

c). Cuando exista afectación de derechos que no sean estimables en dinero, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 125 de la Ley de Amparo, se actualiza la posibilidad de que el juzgador de amparo fije discrecionalmente el importe de la garantía. Esta situación no la contempla el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, consideramos al respecto que la Sala Regional podría fijar el importe de la garantía cuando se trate de derechos que no sean estimables en dinero, previo informe que rinda la autoridad demandada para otorgar la suspensión definitiva, pues en dicho informe se podrá determinar si son o no ciertos los hechos que se le atribuyen a la autoridad y que determinan la existencia del acto que se reclama y en su caso la cuantía del asunto que los haya motivado.

d). No se establece la posibilidad de correr traslado a las autoridades demandadas para que manifiesten lo que a su derecho convenga y sobre todo para establecer y precisar el probable monto de la garantía. En nuestra opinión, antes de dictar la suspensión definitiva, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 228 Bis del Código Fiscal de la Federación, se debe correr traslado a la contraparte por el término de tres días para que manifieste lo que a su derecho convenga y así tenga la Sala Regional respetiva mayores elementos para pronunciarse sobre la suspensión. Este supuesto operaría en tratándose de derechos no estimables en dinero o resoluciones administrativas en donde no haya previamente una cantidad determinada por la autoridad.

e). No se establece el plazo a partir del cual se debe otorgar la suspensión provisional, pues en la medida en que se retrase su acuerdo, dependiendo el tipo de resolución que se hubiese impugnado, puede originarse la consumación de los actos con perjuicios para el actor

f). Otra cuestión, es lo relativo a establecer a partir de cuándo se contarán los cinco días para que la Sala emita la sentencia interlocutoria en la que niegue o conceda la suspensión definitiva. Pensamos que lo lógico sería a partir de que se otorgue la provisional.

g). No se prevé algún medio de defensa cuando se niega o concede la suspensión provisional y en este aspecto se considera que sea procedente el recurso de reclamación, pues el artículo 208 Bis de Código Fiscal de la Federación restringe la posibilidad de impugnar a través de algún medio de defensa ordinario el auto que decreta o niegue la suspensión provisional. Esta situación ha generado controversias al discutirse si el no permitir la impugnación del auto que decreta o niegue la suspensión provisional, es un requisito adicional a los que prevé la Ley de Amparo para solicitar la suspensión, y por ello dar la posibilidad al particular de promover directamente el juicio de garantías, antes de acudir al juicio contencioso.

Apoyándose en las anteriores consideraciones, los Tribunales Judiciales han emitido tesis respecto a que el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación contiene mayores requisitos que la suspensión en el amparo, ya que la fracción III, segundo párrafo, de dicho precepto establece que en contra del auto que decrete o niegue la suspensión provisional no procederá recurso alguno, lo cual constituye claramente una desventaja respecto de la figura de la suspensión del acto reclamado que consagra la Ley de Amparo, toda vez que ésta prevé el recurso de queja contra las resoluciones que pronuncien los Jueces de Distrito en que concedan o nieguen la suspensión provisional, en términos de los artículos 95, fracción XI y 99, último párrafo, de la ley de la materia; y por tanto, tal desventaja debe ser entendida como "un requisito mayor", pues con ella se violenta igualmente el espíritu de la excepción contenida en el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo.

h). En el artículo 208 Bis del Código Tributario Federal no se dan elementos para determinar qué debe entenderse por "interés general", pues cuando la Juzgadora enfrenta por una parte, la ilegalidad de la resolución impugnada, atendiendo a la naturaleza de la violación alegada en la demanda (aunque sea presuntivamente) y por la otra la posible afectación al interés social o general, y llega a la convicción de que la suspensión de dicho acto en nada perjudica dicho interés, debe otorgar la medida cautelar para no ocasionar daños y perjuicios al quejoso y para conservar viva la materia del juicio contencioso. Esta conclusión se alcanza del análisis de la resolución impugnada y de los elementos que aporten las partes, como las pruebas o informes de la autoridad, a fin de determinar si puede verse afectado el interés general con el otorgamiento de dicha suspensión, para lo cual es menester que previamente al dictado de la sentencia interlocutoria, se requiera a las partes la aportación de dichos elementos. Por ello, no tendrá respaldo que se empleen expresiones genéricas o abstractas como "se afecta el interés general o la sociedad tiene interés en que se cumpla la ley porque sus disposiciones son de orden

público", para la negación de la misma, si realmente no se ha realizado un estudio pertinente y pormenorizado de las anteriores circunstancias.

i). Tratándose de la suspensión contra el cobro de contribuciones, consideramos adecuado que se suprima el requisito del depósito en efectivo, como medio para el otorgamiento de la suspensión, ya que por regla general, si la actora solicita la suspensión de la ejecución del acto impugnado, es porque generalmente no tiene los medios económicos suficientes para realizar el pago del crédito fiscal o el depósito correspondiente.

j). Si con motivo de la tramitación del procedimiento administrativo de ejecución, ya se hubieren embargado bienes suficientes al actor, es procedente conceder la suspensión del acto impugnado, pues en caso contrario, esto es con el "previo depósito", traería como consecuencia que se obligara de nueva cuenta al actor a constituir depósito en efectivo a fin de garantizar el crédito y que se otorgue la suspensión; por eso es pertinente que al momento de admitirse a trámite la suspensión, se corra traslado a las autoridades demandadas a efecto de que se pronuncien sobre el embargo y de ser necesario se amplíe, para que no se obligue al actor a garantizar de nueva cuenta el crédito fiscal.

CONCLUSIONES.

Durante la realización del presente trabajo de investigación, se han podido observar diferentes aspectos del artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación y las conclusiones a las que se ha podido llegar, son las siguientes:

I- Podemos definir a la suspensión como aquella determinación, por virtud de la cual se da una paralización o cesación, temporalmente limitada, de un acto de naturaleza positiva, consistente en impedir su desarrollo o consecuencias futuras, sin que se invalide lo anteriormente transcurrido o realizado.

II- Definiremos a la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada, como aquella resolución de autoridad o del órgano jurisdiccional, por virtud de la cual se da una paralización o cesación temporalmente limitada de un acto de autoridad de naturaleza positiva, consistente en impedir su nacimiento, desarrollo o consecuencias futuras, sin que se invalide lo anteriormente transcurrido o realizado.

III- La suspensión permite al particular no sufrir molestias en su patrimonio mientras no se determine si el acto de autoridad es legal o no, pues tiende a evitar al demandante, durante el tiempo que dure la tramitación del proceso contencioso administrativo, los perjuicios que el acto impugnado pueda ocasionarle con su ejecución.

IV- La suspensión en el juicio de amparo indirecto es aquella resolución emitida por un Juez de Distrito a través de la cual se da la paralización o cesación temporalmente limitada de un acto de autoridad de naturaleza positiva, consistente en impedir su nacimiento, desarrollo o consecuencias futuras, sin invalidar lo anteriormente transcurrido o realizado y con el objeto de permitir al particular no sufrir molestias en su patrimonio mientras no se determine si el acto de autoridad es legal o no.

V- Definiremos a la suspensión del acto reclamado en el amparo directo, como aquella resolución emitida por el órgano judicial, a través del procedimiento primario, por virtud de la cual se da una paralización o cesación temporalmente

limitada sobre la ejecución de sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, en contra de la contraparte a quien se le haya impuesto determinada contraprestación.

VI- Las principales características de la suspensión de la resolución impugnada en el juicio contencioso son: a) su naturaleza jurídica es de un incidente, toda vez que constituye un procedimiento tendiente a resolver controversias de carácter adjetivo relacionadas inmediata y directamente con el asunto principal; b) de duración temporal, ya que sus efectos subsisten desde que es concedida y hasta que se pronuncie la sentencia definitiva; y, c) puede solicitarse en el escrito de demanda o en cualquier tiempo, pero hasta antes de que se dicte sentencia en el juicio de nulidad y ante la Sala del conocimiento.

VII- Dentro de las principales deficiencias legislativas de la suspensión del acto impugnado en el juicio contencioso, podemos encontrar las siguientes:

- a. No se establece la posibilidad de que se lleve por cuerda separada, como en el amparo indirecto.
- b. No se dan reglas para fijar el importe de la garantía al conceder la suspensión, lo cual puede variar tratándose de contribuciones o de una resolución administrativa no fiscal.
- c. No se prevé el supuesto de que la Sala Regional fijé el importe de la garantía cuando se trate de derechos que no sean estimables en dinero.
- d. No se señala la posibilidad de correr traslado a las autoridades demandadas para que manifiesten lo que a su derecho convenga, así como para establecer y precisar el probable monto de la garantía.
- e. No se precisa el plazo a partir del cual se debe otorgar la suspensión provisional

- f. Tampoco se dispone a partir de cuándo se contarán los cinco días para que la Sala emita la sentencia interlocutoria en la que niegue o conceda la suspensión definitiva.
- g. No se prevé algún medio de defensa cuando se niegue o conceda la suspensión provisional.
- h. No se dan elementos para determinar qué debe entenderse por "interés general" al momento de conceder la suspensión de la resolución impugnada, en materia administrativa.

VIII- Dentro de la suspensión de la resolución impugnada, relacionada con el cobro de contribuciones, se pueden observar las siguientes deficiencias:

- a) Si con motivo de la tramitación del procedimiento administrativo de ejecución, ya se hubieren embargado bienes suficientes al actor, es procedente conceder la suspensión del acto impugnado, para evitar duplicidad de garantías.
- b) Que se suprima la exigencia de previo depósito como medio para el otorgamiento de la suspensión.

IX- Si un particular no está de acuerdo con la determinación de un crédito fiscal por parte de la autoridad, puede impugnarlo interponiendo los medios de defensa establecidos en la ley, dentro de los 45 días siguientes a su notificación, solicitando la suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución y garantizando previamente el interés fiscal, ya que dicha suspensión está supedita al hecho de que el interesado, por cualquiera de los medios establecidos por la ley, garantice al fisco el cumplimiento de su obligación.

X- En la suspensión del acto impugnado, conforme al 208 Bis del Código Fiscal de la Federación y en atención al principio de equidad procesal, se debe correr traslado a las autoridades demandadas en el incidente de suspensión de la ejecución, para que manifiesten lo que a su derecho convenga y sobre todo para establecer y precisar el probable monto de la garantía cuando se trate de derechos no estimables

en dinero o resoluciones administrativas en donde no haya previamente una cantidad determinada por la autoridad.

XI- Tratándose de la suspensión en materia tributaria, conforme al artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, se debe suprimir el requisito del depósito en efectivo como medio para el otorgamiento de la medida cautelar, ya que por regla general, si la parte actora solicita la suspensión de la ejecución del acto impugnado, es porque no tiene los medios económicos suficientes para realizar el pago del crédito fiscal o el depósito correspondiente, y en su caso que se garantice el interés fiscal conforme a las formas establecidas por el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación.

XII- Respecto a la suspensión del cobro de contribuciones, si con motivo de la tramitación del Procedimiento Administrativo de Ejecución ya se hubieren embargado bienes suficientes al actor, es procedente conceder la medida cautelar, pues en caso contrario traería como consecuencia que se obligara de nueva cuenta al actor a constituir depósito en efectivo a fin de garantizar el crédito y se otorgue la suspensión, y de ser necesario se amplíe el embargo para que no se obligue de nueva cuenta al actor a garantizar el crédito fiscal y haya duplicidad de garantías.

XIII- En la ley debe establecerse lo qué debe entenderse por "interés general", pues si la Sala Regional respectiva llegare a considerar que el acto impugnado es ilegal, sin hacer una valoración plena del mismo, y se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, deberá otorgar la suspensión del acto reclamado, fijando la situación en que habrán de quedar las cosas, y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del fondo hasta la terminación del juicio. Esta conclusión se alcanza del análisis de la resolución impugnada, de los elementos que aporte el actor y de las pruebas o

informes de la autoridad, a fin de determinar si pueda verse afectado el interés general.

XIV- La inclusión de la figura a estudio dentro de juicio contencioso administrativo, da la posibilidad de que el actor solicite la suspensión del acto impugnado tanto para materia tributaria, como administrativa no fiscal, ya que el incidente de suspensión de la ejecución previsto por el artículo 227 del Código Fiscal de la Federación, solo opera en materia tributaria, limitando anteriormente con dicha situación las posibilidades de defensa del particular en contra de actos de naturaleza no fiscal.

BIBLIOGRAFÍA.

1. ARELLANO GARCIA, Carlos. **Teoría General del Proceso**, 6ª ed., Editorial Porrúa, México, 1997.
2. ARRIJOA VIZCAINO, Adolfo. **Derecho Fiscal**, 12ª ed., Editorial Themis, México, 1997.
3. BRISEÑO SIERRA, Humberto. **Derecho Procesal Fiscal**, 2ª ed., Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1990.
4. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **El Juicio de Amparo**, 37ª ed., Editorial Porrúa, México, 1997.
5. CARRASCO IRIARTE, Hugo. **Lecciones de Practica Contenciosa en Materia Fiscal**, 9ª ed., Editorial Themis, México, 1999.
6. DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. **Práctica Forense de Amparo**, Editorial EDAL, México, 1998.
7. DE LA GARZA, Sergio Francisco. **Derecho Financiero Mexicano**, 18ª ed., Editorial Porrúa, México, 1999.
8. DELGADILLO GUTIERREZ, Humberto. **Principios de Derecho Tributario**, 3ª ed. Editorial Limusa S.A de C.V, México, 1997.

9. **DICCIONARIOS JURÍDICOS TEMÁTICOS. Derecho Administrativo, Volumen 3,** Editorial Harla, México, 1997.
10. **DICCIONARIOS JURÍDICOS TEMÁTICOS. Derecho Procesal, Volumen 4,** Editorial Harla, México, 1997.
11. **FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 38ª ed.,** Editorial Porrúa, México, 1998.
12. **GONGORA PIMENTEL, Genaro. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, 4ª ed. ampliada,** Editorial Porrúa, México, 1992.
13. **JIMÉNEZ GONZALEZ, Antonio. Lecciones de Derecho Tributario, 4ª ed.,** Editorial ECAFSA. México, 1998.
14. **KAYE J. Dionisio. Derecho Procesal Fiscal, 6ª ed.,** Editorial Themis, México, 2000.
15. **LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, 4ª ed. aumentada,** Editorial Porrúa, México, 1997.
16. **MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, 13ª ed.,** Editorial Porrúa, México, 1997.

17. MARGÁIN MANAUTOU, Emillo. **De lo Contencioso Administrativo, de Anulación o Legitimidad**, 8ª ed. corregida y aumentada, Editorial Porrúa, México, 1999.
18. NORIEGA, Alfonso. **Lecciones de Amparo**, 3ª ed., Tomo II, Editorial Porrúa, México, 1991.
19. RODRÍGUEZ MEJIA, Gregorio. **Teoría General de las Contribuciones**, Editorial Porrúa, México, 1994.
20. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. **Manual del Juicio de Amparo**, 2ª ed., Editorial Themis, México, 1994.
21. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. **Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa**, Tomo I, México, 2000.
22. V. CASTRO, Juventino. **Garantías y Amparo**, 10ª ed., Editorial Porrúa, México, 1998.

REVISTAS CONSULTADAS.

- Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal. Número 12, Año IV, Octubre, 2001.
- Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Número 16, Quinta Época, Año II, Abril, 2002.

LEGISLACIÓN CONSULTADA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Código Fiscal de la Federación.

Reglamento del Código Fiscal de la Federación.

Ley de Amparo.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (derogada).

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.