



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**



**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE
JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**

ANÁLISIS: ARTÍCULO 208 BIS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

**SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:

CRISTINA JOANIN PÉREZ GUTIÉRREZ

ASESOR: LIC. ALFONSO RODRÍGUEZ MONTAÑEZ



SEPTIEMBRE 2005

m348447



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.

Agradecimientos:

A Dios, por la vida prestada y permitir lograr este sueño.

A mis padres, por darme las herramientas necesarias para seguir enfrentándome a la vida, por apoyarme en las decisiones que tomo e impulsarme a seguir adelante.

A mis hermanos Silvestre y Mirell, quienes son ejemplo a seguir, por ayudarme a enfrentar tanto académica como laboralmente, por la unión que hemos forjado de la cual estoy orgullosa.

A mis abuelitas Cristina y Carmen, por brindarme toda su experiencia, por inyectarme las ganas de seguir luchando en cualquier situación.

A Alex, por contagiarme de tu tranquilidad y aprender a disfrutar aún en los momentos difíciles.

A la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México por enriquecer mis conocimientos.

A mis asesores Lic. Ismael Cruz, Lic. Alfonso Rodríguez, Lic. Roberto Tinajero, Lic. Juan Francisco González y Lic. Bertrán Velázquez por su apoyo en la elaboración de este Trabajo de Investigación.

CAPITULADO

Págs.

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO I

LA POTESTAD DEL ESTADO

1.1. MATERIA ADMINISTRATIVA.....	1
1.1.1. Definición de Acto Administrativo.....	1
1.1.2. Elementos del Acto Administrativo.....	2
1.1.3. Efectos de los Actos Administrativos	5
1.1.4. Potestades Regladas Discrecionales de la Administración.....	6
1.1.5. Autoridad que decreta la ineficacia, y en su caso, la anulación	7
1.1.6. Formas de Extinción de los Actos Administrativos.....	7
1.2. MATERIA TRIBUTARIA.....	9
1.2.1. La Potestad Tributaria.....	10
1.2.2. La Obligación Tributaria.....	10
1.2.3. Elementos de la Obligación Tributaria	12
1.2.4. Nacimiento de la obligación Tributaria	18
1.2.5. Exención	19
1.2.6. Extinción de la Obligación Tributaria.....	20

CAPÍTULO II

LA SUSPENSIÓN EN EL DERECHO TRIBUTARIO

2.1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL ARTÍCULO 208-BIS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN	26
2.2. CRÉDITOS FISCALES.....	31
2.2.1. Contribuciones.....	32
2.2.2. Aprovechamientos	41
2.3. MULTAS POR INFRACCIÓN A LAS NORMAS ADMINISTRATIVAS FEDERALES	44

2.4. SANCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUESTAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS	46
2.5. ACTOS EMITIDOS POR EL INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL	48

CAPÍTULO III

EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

3.1. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA	51
3.1.1. Competencia Material	51
3.1.2. Atribuciones de las Salas Regionales	57
3.2. JUICIO DE NULIDAD	60
3.2.1. Partes en el Juicio de Nulidad.....	62
3.2.2. Requisitos de la Demanda.....	63
3.2.3. Requisitos de Procedencia	64
3.2.4. Improcedencia y Sobreseimiento.....	69
3.2.5. Pruebas.....	72
3.2.6. Sentencia	74
3.3. RECURSOS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL	77
3.3.1. Recurso de Revisión	77
3.3.2. Recurso de Queja	79
3.3.3. Reclamación	80

CAPÍTULO IV

LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

4.1. SUSPENSIÓN EN EL ARTÍCULO 208 BIS DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN	81
4.1.1. Definición	83
4.1.2. Requisitos	84
4.1.3. Forma.....	85

4.2. PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN	85
4.2.1. Efectos de la Suspensión.....	86
4.2.2. Garantía	87
4.2.3. No deberá ocasionar daños o perjuicios a terceros o a la otra parte.....	88
4.2.4. La autoridad fiscal decreta o niega la suspensión	89
4.3. ANÁLISIS COMPARATIVO	91
4.4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	93
4.4.1. Procedimiento Administrativo de Ejecución	93
4.4.2. Garantía en el Procedimiento Administrativo de ejecución	95
4.4.3. Incidente de Suspensión de la Ejecución.....	96
4.5. HABLANDO DE SUSPENSIÓN A LOS SERVIDORES PÚBLICOS	97
PROPUESTA	99
CONCLUSIONES	102
BIBLIOGRAFÍA	105
LEGISLACIÓN	107
DIRECCIONES ELECTRÓNICAS	108

INTRODUCCIÓN

Los gobernados para lograr la defensa de sus derechos o intereses cuando se ven afectados por los actos administrativos pueden interponer el Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, éste es un medio de control jurisdiccional contra los actos de la Administración Pública.

En el también llamado Juicio de Nulidad existe una medida precautoria encaminada a evitar u ocasionar daños y perjuicios en contra de la ejecución de la resolución impugnada, a esta medida se le conoce como la suspensión del acto impugnado, y esta prevista en el artículo 208 bis del Código Fiscal de la Federación.

En la actualidad la suspensión en el Juicio de Nulidad presenta diversos conflictos para su tramitación debido a que el particular queda en estado de incertidumbre respecto al procedimiento que debe llevar la Sala para que resuelvan el otorgamiento o la negación de la medida cautelar, deficiencias traducidas en una violación franca a las garantías constitucionales de legalidad y seguridad jurídica en perjuicio del gobernado.

El artículo antes citado es omiso en mencionar en que momento debe estar garantizada la suspensión del acto impugnado si desde que se presenta la demanda y se solicita la suspensión o hasta que la Sala le pida ese requisito. Además se hace necesario prever si se solicita a la autoridad ejecutora un informe respectivo así como en su caso un informe a terceros, los documentos probatorios o circunstancias especiales con la finalidad de que los Magistrados de la Sala basen su apreciación para considerar que el particular se encuentra imposibilitado económicamente de otorgar garantía alguna.

Con el presente trabajo de investigación se pretende contribuir a que el artículo 208 bis del Código Fiscal de la Federación llegue a tener mas certeza

jurídica respecto al procedimiento a seguir y que a su vez las Salas Regionales del propio Tribunal tomen decisiones que garanticen la equidad del derecho al decidir si se otorga la suspensión.

Sería un gran avance el hecho de que pudiera manejarse por cuerda separada en vía incidental para evitar interrumpir el curso del procedimiento en su aspecto medular, hasta antes de citar sentencia, es decir, previo expedientillo, así como añadir en el mismo artículo 208 bis del Código Fiscal de la Federación las copias de traslado para la autoridad y en su caso para el tercero con la salvedad de que cuando se omitan se prevenga con un término de cinco días para presentarlas o en su caso se tendrá por no presentada dicha promoción.

En el presente trabajo de investigación se estudia en su primer capítulo la potestad del Estado tanto en materia administrativa como en materia tributaria, por lo que se refiere a la materia administrativa se habla del propio acto de sus elementos, efectos y formas de extinción mientras que en materia tributaria se comenta de la obligación nacimiento, exención y extinción.

En el segundo capítulo se hace referencia a la exposición de motivos del artículo 208 bis del Código Fiscal de la Federación, las facultades que tienen las autoridades tributarias en el ámbito federal para imponer multas y sanciones.

Debido a que la autoridad administrativa le emitió un acto al particular y éste se ve afectado en su esfera jurídica tiene la opción de interponer el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en donde se habla en el tercer capítulo.

En el último capítulo se analiza la suspensión en el artículo 208 bis del Código Fiscal de la Federación, señalando las omisiones y defectos que presenta el mismo con la finalidad de una mayor equidad hacia los gobernados y mejor impartición de justicia.

CAPITULO I

LA POTESTAD DEL ESTADO

1.1. MATERIA ADMINISTRATIVA

En el estado de derecho que vivimos se puede observar que existe la subordinación de las actividades públicas debido al mandato de ley, es decir, cualquier acto que provenga de la función administrativa será acto administrativo, produciendo a su vez efectos jurídicos directos e inmediatos debido a que devienen del propio acto.

Con la finalidad de explicar el concepto de acto impugnado dentro del Juicio Contencioso Administrativo, que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es indispensable empezar con la definición en sentido amplio del acto administrativo, refiriéndome primero a lo que en la doctrina es llamado acto jurídico.

1.1.1. Definición de Acto Administrativo

El acto jurídico es definido como una manifestación de voluntad, encaminada a provocar o producir efectos de derecho, con toda la intención de que aquéllos se realicen; a su vez, el acto administrativo, como una especie del acto jurídico, es la expresión de una voluntad que produce efectos jurídicos. El Profesor Miguel Acosta Romero nos menciona que, "...el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general..."¹

¹ Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", 15 ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 2000, 200p.

Así se puede decir que el acto administrativo, es una manifestación de voluntad de la autoridad administrativa competente, con la finalidad de crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones para la satisfacción del interés general pudiendo ser ejecutivo o declarativo.

Esta manifestación puede ser tanto unilateral como bilateral, será unilateral cuando se trate de un acto de poder por ejemplo una clausura y se presentará como bilateral cuando sea un acuerdo de voluntades, por ejemplo los contratos administrativos. Debiendo satisfacer el interés general puesto que la acción administrativa no puede perseguir otro interés mas que el de la colectividad.

Hablando sobre el acto administrativo que puede ser tanto ejecutivo o declarativo me refiero a que será ejecutivo en el caso de que no se llegue a cumplir por el sujeto pasivo, la autoridad puede exigir su cumplimiento a través de la coerción y también existen los actos declarativos cuando no presentan ejecución como lo es la licencia de conducir o la licencia para establecer un comercio por ejemplo.

1.1.2. Elementos del Acto Administrativo

Es de importancia remitimos al artículo 16, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece literalmente:

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

Del contenido del artículo 16 de la Constitución, se despliegan diversos requisitos o elementos que el acto administrativo debe satisfacer para cumplir con la garantía de legalidad, tales como:

- 1) Emanar de una autoridad competente.
- 2) Constar por escrito.
- 3) Estar debidamente fundado y motivado.

El primer requisito referido a que el acto administrativo debe ser emitido por autoridad competente significa que dicho acto debe emanar de una autoridad a quien la ley le conceda competencia por razón de materia y de territorio.

Se entiende por competencia la facultad para realizar determinados actos, atribuyendo a los órganos de la Administración Pública este orden jurídico. Cuando la Ley dicta una conducta al administrador, éste debe de aplicar a un caso particular las disposiciones preexistentes que son aplicables, por consiguiente, no tiene ningún poder de apreciación. La competencia de acuerdo a la doctrina se determina de cuatro formas, las cuales de manera general se exponen de la siguiente forma:

- A. En razón del grado, correspondiendo al grado jerárquico administrativo de la autoridad.
- B. En razón de la materia, dependiendo de la clase o tipo de funciones que de acuerdo a las normas superiores o legales debe cumplir la entidad.
- C. En razón del territorio, refiriéndose al ámbito espacial o de extensión dentro del cual el órgano administrativo puede ejercer las funciones que le corresponden; y
- D. En razón de tiempo, resolviendo sobre las oportunidades temporales que tiene un organismo administrativo para realizar determinados actos.²

Además de ser emitido por autoridad competente, debe constar por escrito y contener la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos que la Ley autorice otra forma de expedición.

Siendo importante que el acto administrativo que afecta los derechos e intereses de particulares sea notificado para que produzca sus efectos. En donde debe hacerse la mención respectiva de la oficina en que se encuentra para que sea consultado el expediente respectivo. La ley señala el plazo de las notificaciones, y de la igual manera permite al particular agraviado interponer los recursos que procedan.

² Santofimio-Jaime, Orlando. "Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez", UNAM, México, 1998, 44-50p.

La notificación misma no es un elemento del acto sin embargo constituye una formalidad del procedimiento; por lo tanto, el acto administrativo tiene vida jurídica propia sin depender de su notificación.

También debe expresar los fundamentos de derecho y motivos que se tomaron en consideración para emitirlo, es decir, el acto de molestia debe contener el razonamiento según el cual quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto se ajusta exactamente al contenido de determinados preceptos legales.

Al hablar del motivo del acto administrativo se hace referencia al móvil o la causa por la cual el acto administrativo nació. Las circunstancias tanto de hecho como de derecho provocan la emisión de un acto administrativo, constituyendo la causa o motivo del mismo.

Cuando se manifiesta la voluntad por parte del órgano administrativo se prevé que sea perceptible de tal manera que pueda ser apreciado por otros hombres. La voluntad por parte de la administración debe tener requisitos esenciales los cuales son:

- a) Debe ser espontánea y libre;
- b) Dentro de las facultades del órgano;
- c) No debe estar viciada por error, dolo, violencia, etc; y
- d) Debe expresarse en los términos previstos en la Ley.

También, el acto administrativo debe de tener un objeto que pueda ser materia del mismo, determinado o determinable, preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, previsto por la ley; la doctrina señala dos divisiones:

- 1.- El objeto directo e inmediato: Es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia.

2.- El objeto indirecto o mediato: Será la realización de la actividad del órgano del Estado, cumplir con los cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.³

Por último, el acto administrativo debe perseguir un fin determinado, esta meta no puede ser otra más que la satisfacción de los intereses públicos. Se entiende por éstos, aquellos actos cuya realización no benefician a un organismo o ente en particular sino a la colectividad, concerniendo al bienestar general de la sociedad sin que puedan perseguirse otros fines distintos.

1.1.3. Efectos de los Actos Administrativos

Los actos administrativos producen efectos tanto directos como indirectos; los primeros serán aquellos que crean, modifiquen, transmitan, declaren o extingan derechos y obligaciones; mientras que los efectos indirectos son la realización misma de la actividad realizada por el propio órgano administrativo y la decisión que contiene el acto.

Por ejemplo los efectos directos o indirectos de un acto administrativo se pueden presentar en el cobro de un impuesto, el efecto directo será determinar la obligación líquida y exigible a cargo del contribuyente, el efecto indirecto es que la autoridad fiscal cumpla con su obligación y haga efectivo ese crédito.

El acto administrativo surte también efectos que son oponibles frente a los demás órganos de la Administración, así como a otras entidades públicas y a los particulares, siendo éstos los que tienen interés en que el acto administrativo se otorgue o no, o en todo caso se modifique.

En el derecho Administrativo puede entenderse por tercero:

a) Todo aquel frente al que se puede hacer valer un acto administrativo.

³ Acosta Romero Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", op. cit (cítal) 256p.

- b) Aquel que tiene un interés jurídico en que se otorgue, o no, o en que se modifique el acto administrativo.

Cabe hacer hincapié que la constitución marca la facultad de la Administración para ejecutar sus resoluciones sin intervención de ningún otro poder, su origen y fundamento están en el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que se otorga al Ejecutivo la facultad de ejecutar leyes que expida el Congreso de la Unión y como esa ejecución se realiza por medio de los actos administrativos es de entenderse que el propio Poder es competente para imponer el cumplimiento de los mismos.

1.1.4. Potestades Regladas Discrecionales de la Administración

Se habla de la potestad reglada cuando estamos frente a atribuciones legales, el actuar de forma específicamente enunciada en la ley, sin lugar a posibilidades de elección y otra manifestación diversa. Quien la realiza es una persona natural, órgano representativo de la administración.

Por lo que hace a la inactividad de la administración pública se puede observar que resulta perjudicial hacia los particulares y en general al interés público, debido a que se genera un retraso en el procedimiento administrativo y por consecuencia deja al particular en un estado de incertidumbre jurídica.

De ésta inactividad por parte de la administración se presenta el silencio administrativo entendiéndolo no tanto como la falta de forma sino que es falta absoluta del acto, ya que al momento de que la Administración Pública no responde, se entiende el silencio como la negación del acto administrativo absteniéndose la autoridad a responder sobre la petición del particular. Es la presunción que establece el derecho fiscal cuando no ha resuelto una instancia o petición del particular por parte de la autoridad ante la que se interpuso dentro de un plazo legal.⁴

⁴ Díaz González, Luis Raúl. "Medios de Defensa Fiscal, El Recurso Administrativo", SICCO, S.A de C.V México, 2001, 221p.

1.1.5. Autoridad que decreta la ineficacia y, en su caso, la anulación

En la legislación administrativa no se señala expresamente legislación alguna referente a la autoridad a quien le corresponde decretar la ineficacia y, en su caso, la anulación, en aquellos casos le corresponde a diversas autoridades como son:

- 1.- La misma autoridad que emitió el acto se puede dar cuenta de la irregularidad del mismo y modificarlo, o anularlo.
- 2.- La autoridad jerárquica superior, en ejercicio de su poder de revisión.
- 3.- A petición del particular pueden proceder a anular el acto, cualquiera de las dos autoridades antes mencionadas.
- 4.- De la misma forma pueden anular el acto como consecuencia de un recurso administrativo.
- 5.- Los tribunales administrativos pueden decretar la anulación del acto mediante sentencia dictada en los procesos administrativos.
- 6.- Hablando de amparo, los tribunales federales pueden decretar el acto si éste llega a ser violatorio de garantías individuales, previo el juicio constitucional respectivo.⁵

1.1.6. Formas de Extinción de los Actos Administrativos

El acto administrativo puede extinguirse por diferentes medios, el artículo 11 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala: "...el acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho por las siguientes causas:

- I. Cumplimiento de su finalidad;
- II. Expiración del plazo;
- III. Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto.
- IV. Acaecimiento de una condición resolución.

⁵ Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo" 40ª ed, Ed. Porrúa, México, 2000, 156p.

- V. Renuncia del interesado, cuando el acto hubiese sido dictado en beneficio exclusivo de éste y no sea en perjuicio del interés público; y
- VI. Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la Ley en la materia....”

Por su parte el Profesor Miguel Acosta Romero señala otra clasificación de extinción: normales y anormales. Los medios normales constituyen la realización de todas las operaciones materiales necesarias para el cumplimiento del objeto del acto o de su propio contenido. Dentro de estos medios normales se encuentra el cumplimiento voluntario por parte de los Órganos de la Administración Pública o de los particulares, así como el cumplimiento del plazo en aquellos actos que contengan este elemento.

Mientras que los medios anormales serán los que no culminan con el cumplimiento del acto administrativo, impiden su realización o logran hacerlo ineficaz. Con el fin de un mayor entendimiento se hace una breve explicación de éstos medios anormales que extinguen el acto administrativo:

- A. Revocación Administrativa: Acto mediante el cual un órgano administrativo deja sin efectos total o parcialmente un acto, atendiendo a razones de legalidad, técnicas de oportunidad o de interés público.
- B. Rescisión: Voluntad de las partes en un contrato de dar por terminadas sus obligaciones en caso de incumplimiento de una de las partes, solo opera cuando presentan el carácter de convenios o contratos.
- C. Prescripción: Consiste en la extinción de derechos u obligaciones por el transcurso del tiempo. Los plazos de prescripción son variables dependiendo de la ley administrativa de que se trate.
- D. Caducidad: Esta figura constituye un medio de extinción en virtud de la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el propio acto administrativo para que se genere o preserve el derecho, es decir, ante la no determinación de una obligación.
- E. Término y Condición: El término se define como un acontecimiento futuro de realización cierta del que dependerá el que se realicen o se extingan los

efectos del acto, dicho término puede suspender o extinguir efectos. Mientras que la condición siendo un acontecimiento futuro tiene la característica de que su realización es incierta, dependiendo el nacimiento o extinción de la obligación o del derecho.

- F. **Renuncia de derechos:** Se manifiesta la voluntad de manera unilateral para que a partir de una fecha se deje de ejercitar o hacer valer un determinado derecho que le ha sido reconocido.
- G. **Irregularidades e Ineficacia:** La irregularidad se presenta cuando el acto no reúna los requisitos y modalidades necesarios para que opere con plenitud, es decir, que no sea perfecto dando pie a la ineficacia ya sea en forma parcial o total.
- H. **Extinción atendiendo a las resoluciones dictadas en los recursos administrativos o en procesos sometidos a los Tribunales Administrativos o Federales en materia de Amparo:** constituyéndolo las sentencias en materia de Amparo, en las que decidirán sobre la anulación o ilegalidad de los actos administrativos que han sido impugnados por los particulares.⁶

1.2. MATERIA TRIBUTARIA

Hablando en materia tributaria en comparación con la materia administrativa, se observa que la actividad financiera del estado esta relacionada con la obtención de la administración del manejo y empleo de los recursos monetarios indispensables para satisfacer las necesidades públicas.

Esta actividad constituye un fenómeno económico, político, jurídico y sociológico. económico por que se encarga de la administración y empleo de los recursos monetarios; político formando parte de la actividad del Estado, como entidad soberana, para el cumplimiento y logro de sus fines. Jurídico debido a que se encuentra sometido a un derecho positivo. Sociológico por los efectos que produce sobre diversos grupos de sociedad que operan dentro del Estado.⁷

⁶ Acosta-Romero, Miguel, "Teoría General de Derecho Administrativo" op. cit (cita 1) 420p.

⁷ Rodríguez-Lobato, Raúl, "Derecho Fiscal", 2ª ed, Ed. Oxford, México, 1999, 6p

1.2.1. La Potestad Tributaria

La potestad tributaria del Estado radica en un poder jurídico por parte del Estado para establecer contribuciones forzadas, recaudarias en su caso y a su vez destinarlas a expresar gastos públicos.

El poder tributario pertenece solo al Estado, y éste lo ejerce a través de los tres poderes, así el poder legislativo expide leyes para establecer tributos, el poder ejecutivo aplica la ley tributaria para que se acate su debido cumplimiento y por último el poder judicial va a dirimir las controversias que se lleguen a suscitar entre la propia administración y el gobernado, ya sea sobre la legalidad o inconstitucionalidad de dichos poderes, por lo tanto, existen tres funciones: la normativa, la administrativa y la jurisdiccional.

1.2.2. La Obligación Tributaria

La relación jurídica Estado-Contribuyentes, en materia fiscal es una relación jurídica que tiene inmersa una obligación Cabe señalar que toda contribución implica un deber y todo deber es a la vez una obligación. La antigua definición romana expresa a la obligación como "*Obligatio est juris vinculum quo necessitate astringimur alicujus salvedae rei secundum nostrae civitatis jura*", y significa que la obligación es un vínculo jurídico que nos constriñe en la necesidad de pagar una cosa, conforme al derecho de nuestra ciudad, sin embargo en la actualidad se ha ido modificando esa definición de acuerdo con el artículo 1° del Código Fiscal de la Federación:

Sujetos del impuesto:

"...Las personas físicas y morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas; las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. Solo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico..."

La obligación tributaria suele confundirse con la relación jurídico tributaria, la primera, la constituyen el conjunto de obligaciones que se deben el sujeto pasivo y el

sujeto activo, y se extingue al cesar el sujeto pasivo en las actividades reguladas por la ley tributaria; mientras que la relación tributaria solamente esta a cargo del sujeto pasivo nunca del activo, inclusive hasta puede darse el caso de haber una relación tributaria sin que implique el nacimiento de la obligación.⁸

El razonamiento de Luis Humberto Delgadillo que establece la diferencia entre ambos conceptos me parece razonable, y lo expone de la siguiente manera:

Que la obligación tributaria consiste en aquel deber jurídico que tiene una persona ya sea física o moral de contribuir al gasto público al caer en el presupuesto de hecho o hipótesis contemplada en la Ley que da nacimiento al tributo de la manera proporcional y equitativa . La obligación tributaria es una obligación de dar, consistente en una prestación pecuniaria o en especie al estado para el gasto público.

La relación jurídico tributaria es un vínculo entre el Estado y el ciudadano, donde se busca el acatamiento de la norma fiscal, que obliga en un hacer (la presentación de declaraciones, llevar una contabilidad, etc); un no hacer (no introducir mercancía extranjera por sitios no autorizados); o un tolerar (admitir visitas domiciliarias realizadas por autoridades fiscales), y que tiene relación directa con la obligación tributaria pero dónde no forzosamente debe entregarse una cantidad una cantidad de dinero al fisco pues como puede dar nacimiento a una obligación tributaria, también la puede modificar, extinguir o transmitir.⁹

En la doctrina a la obligación fiscal cuyo objeto consiste en un dar se le llama obligación fiscal sustantiva, mientras que a la obligación fiscal cuyo objeto puede ser un hacer, no hacer o tolerar se le llama obligación fiscal formal.

⁸ Margain, Manautou, Emilio. "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano", 8ªed, Ed. Universitaria Potosina, 1998, 299-303p.

⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "Principios de Derecho Tributario", 3ªed, Ed. Limusa, México, 2002, 132p.

También la obligación tributaria suele definirse como el vínculo jurídico en virtud del cual el Estado, sujeto activo, exige al deudor, denominado sujeto pasivo o contribuyente, el cumplimiento de una prestación pecuniaria o excepcionalmente en especie.

1.2.3. Elementos de la Obligación Tributaria

La obligación tributaria se compone tanto con los derechos que corresponden a los entes públicos como con las obligaciones que corresponden a los contribuyentes. Se puede clasificar en dos grupos: el primer grupo llamado elementos cualitativos y el segundo denominado elementos cuantitativos del impuesto.

I. Dentro del grupo de los elementos cualitativos se encuentran:

- 1.- Los sujetos de la obligación tributaria.
- 2.- El objeto material de la obligación tributaria.
- 3.- El hecho generador del Crédito Fiscal.

Con la finalidad de una mejor explicación me refiero a cada uno de ellos de la siguiente manera:

1.- Los sujetos de la obligación tributaria.-

En México, constitucionalmente, el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política del país, enumera entre las obligaciones de los mexicanos la de:

“...IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes...”

Se observa que no se prevé en la Ley fundamental a ninguna otra persona, individual o colectiva, ni tampoco la facultad del Estado para delegar el ejercicio de su potestad tributaria.

La doctrina establece como sujetos de la obligación tributaria tanto al sujeto activo como al Sujeto pasivo, los cuales se puede definir en un sentido amplio como sujeto activo al Estado mientras que el sujeto pasivo será un particular.

Refiriéndome en primera instancia como sujeto activo al Estado, debido a que como ente soberano, está investido de la potestad tributaria, por tanto existe un solo sujeto activo. El artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

“...las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados...”

Tanto la Federación como los Estados tiene plena potestad tributaria, es decir, pueden disponer libremente de las contribuciones que recaudan y a su vez dárseles a si mismos a través de las legislaturas respectivas. Mientras que los Municipios únicamente pueden administrar libremente su hacienda, pero no establecer contribuciones, ya que le pertenece a las legislaturas de los Estados, regulada por el artículo 115, fracción IV de la Carta Magna la cual literalmente establece:

“...IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor...”

“...Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles...”

El impuesto tiene por objeto cubrir los gastos públicos tanto de la Federación, como los Estados y Municipios; entendiéndose que los gastos públicos son los que sirven para atender las necesidades colectivas, el mantenimiento de servicios públicos y la realización de las finalidades del Estado.

Facultades exclusivas en Materia Hacendaria:

El artículo 73, fracción XXIX, Constitucional señala entre otras materias exclusivas de la Federación, para establecer contribuciones:

- 1º.- El comercio exterior;
- 2º.- Sobre el aprovechamiento y explotación de recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 de la propia Constitución;
- 3º.- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- 4º.- Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
- 5º.- Especiales sobre:
 - a) Energía Eléctrica;
 - b) Producción y consumo de tabacos labrados;
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
 - d) Cerillos y fósforos;
 - e) Aguamiel y productos de su fermentación;
 - f) Explotación forestal y
 - g) Producción y consumo de cerveza.

Sin embargo, eso no significa que está impedida para gravar otras fuentes, en cuanto fuere necesario para cubrir los gastos públicos, establecido en el mismo artículo 73 por la fracción VII, Constitucional, en conclusión, la Federación puede concurrir con los Estados afectando otras fuentes hasta obtener los recursos suficientes para satisfacer el presupuesto.

Facultades exclusivas de los Estados:

Existe una limitación para los Estados debido al artículo 73 Constitucional en su fracción XXIX, originando con esto una situación financiera no muy buena para las entidades federativas, debido a la competencia esta limitada, como por ejemplo: el hecho de que a pesar de ser ricas en gravar bienes y recursos naturales solo le

corresponde a la Federación, así como que hay ciudades de otros Estados que son centros de producción o de distribución que impiden el desarrollo de una industria o comercio propio de aquellas entidades, por lo tanto, hay un carecimiento de capacidad económica.

Llega a existir una tendencia a federalizar los tributos y hacer partícipes a los Estados de la recaudación fiscal, por medio de convenios por parte de las entidades federativas en autolimitar su potestad tributaria, no gravando determinadas fuentes económicas, ya gravadas por la Federación, a cambio de lo cual obtendrían una participación en la recaudación federal.

El Fisco Municipal:

El Municipio esta imposibilitado para establecer por si mismo sus tributos, debido a que le corresponde a las legislaturas de los Estados, en términos del artículo 115 Constitucional, únicamente tiene la libre administración de su haciendas, solo puede llegar a sugerir a las legislaturas estatales los tributos que consideren necesarios y convenientes.

Tanto el Municipio como el Estado deben hacer una adecuada selección de sus fuentes tributarias, debido a que no es muy recomendable que se establezca el pago de tributos por toda clase de obra o servicio que preste la administración.¹⁰

Por lo que respecta al sujeto pasivo de la obligación tributaria se entiende que es la persona física o la persona jurídicamente obligada al pago de un impuesto, denominada contribuyente. En el derecho tributario toda persona es capaz de derechos y obligaciones fiscales, pues la capacidad de ser contribuyente consiste en la posibilidad de hecho de ser titular de las relaciones económicas que constituyen los hechos imposables.

¹⁰ Rodríguez-Lobato, Raúl, "Derecho Fiscal", op. cit (cita 6) 134-140p.

Una de las clasificaciones importantes de la doctrina es la de Dino Jarach existiendo diferentes clasificaciones como lo son:

- a) Responsables contribuyentes
- b) Responsables por sustitución
- c) Responsables por garantía
- d) Responsables solidarios

Una breve explicación es necesario dar debido a la diferencia que existe entre cada uno:

- a) El responsable contribuyente es la persona que dio origen al nacimiento del crédito fiscal.
- b) El responsable por sustitución, es aquél en que por medio de una ley, se obliga al pago de un crédito fiscal debido a que la conoció o paso ante él, sin haber exigido al responsable directo el pago respectivo, comprendidos como tales los funcionarios públicos, recaudadores, magistrados, etc.
- c) Los comprendidos dentro de los responsables por garantía son los que se encuentran en posesión de un bien afectado a un gravamen, por ejemplo: los que responden al pago de un crédito tributario, por el responsable contribuyente.
- d) Los responsables solidarios pueden ser tanto por sucesión como por representación. Los primeros son los herederos y los donatarios universales y por representación se adquiere en forma voluntaria (eligen voluntariamente la representación de otra u otras personas) o en forma forzosa (establecida por la ley, como los padres o tutores) ¹¹.

2.- El objeto material de la obligación tributaria.-

Siendo el elemento económico sobre el que se apoya el impuesto, puede ser un producto, un servicio, una renta o un capital. Queda precisado a través del hecho imponible, se está haciendo referencia a lo que grava la ley tributaria y no al fin que se busca con la imposición.

¹¹ Margain, Manautour, Emilio, "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano", op. cit. (cita 7) 285-88 p.

El objeto de la relación tributaria esta constituido por una obligación de dar, a través de sumas en dinero o en especie hacia el Estado, es decir, en beneficio del fisco.

3.- El hecho generador del crédito fiscal.-

La obligación fiscal nace cuando se realizan situaciones jurídicas o de hecho previstas en las leyes fiscales. Dicha determinación se liquidará y se determinará conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su nacimiento; siéndole aplicables las normas sobre el procedimiento que se expidan con posterioridad.

El hecho generador es el hecho, hipotéticamente previsto por la norma, que genera al realizarse, la obligación tributaria, o dicho de otra manera, es el conjunto de circunstancias, hipotéticas previstas por la norma cuya realización provoca el nacimiento de una obligación tributaria concreta. También se le llega a llamar hecho imponible, ésta expresión es un poco confusa, pues se habla de hecho cuando muchas de las veces se trata de un conjunto de hechos o circunstancias, hablar de imponible, es referirnos al adjetivo con la terminación "ble" el cual indica una idea de posibilidad, de tal manera que no es imponible sino impuesto.¹²

Existe una estrecha relación, entre el objeto del tributo y el hecho generador, pues se necesita que se establezca tanto el objeto del gravamen como el acto o hecho relacionado con él, cuya realización por el particular dio origen a la obligación fiscal. Principalmente el objeto de la obligación tributaria es un acto que al momento de ser realizado hace coincidir al contribuyente en la situación o circunstancia que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal.

II. Dentro del grupo de los elementos cuantitativos del impuesto esta integrado:

- 1.- La unidad contributiva.
- 2.- La cuota del impuesto, y
- 3.- El monto imponible.

¹² Paredes, Montiel, Marat. "El Principio de Reserva de Ley en Materia Tributaria", 8ed, UNAM, México, 1999, 156-164p.

- 1.- Hablando en primer lugar de la unidad contributiva, se refiere a la cosa delimitada en medida, peso, número, sobre la que la ley fija la cantidad que debe pagarse por concepto de impuesto,
- 2.- En segundo lugar la cuota del impuesto se puede definir como la suma de dinero que se percibe por unidad fiscal, y
- 3.- Por último el monto imponible es la cuantía sobre la que se determina el impuesto a cargo de un sujeto.¹³

1.2.4. Nacimiento de la Obligación Tributaria

La obligación fiscal nace cuando se realiza el hecho imponible, es decir, cuando se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas en las leyes fiscales. El Código Fiscal de la Federación en su artículo 6 menciona:

“...Las contribuciones se causan conforme se realizan situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes vigentes durante el lapso en que ocurran...”

Cabe mencionar que la exigibilidad de la obligación fiscal esta implícita en la disposición contenida en el primer párrafo del artículo 145 del Código Fiscal de la Federación que establece:

“...las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución...”

El maestro De La Garza, menciona que el nacimiento de la obligación fiscal permite observar varios puntos como lo son:

1. Distinguir el momento en que se origina la deuda impositiva, en comparación con otros actos como lo es la presentación de declaraciones;
2. Determinar la ley aplicable;
3. Practicar la evaluación de las rentas o de los bienes gravados;

¹³ Serra-Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", 2do Curso, 18ª ed, Ed. Porrúa, México, 1997, 42p.

4. Conocer la capacidad de obrar de los sujetos de la imposición;
5. Determinar el domicilio fiscal ya sea del contribuyente o de sus representantes;
6. Determinar la época de pago y de exigibilidad de la obligación fiscal, así como fijar el cómputo del plazo de prescripción;
7. Determinar las sanciones aplicables, de acuerdo a la ley vigente en el momento del nacimiento de la obligación.¹⁴

El momento en que nace la obligación tributaria no siempre es igual, depende de la naturaleza del impuesto, por ejemplo en los impuestos de consumo, nace dicha obligación cuando se consumen las mercancías gravadas; en los impuestos de enajenación de primera mano, el crédito fiscal se genera cuando se enajenan por primera vez en el territorio nacional los bienes gravados, etc.

1.2.5. Exención

En el derecho fiscal la exención es una figura jurídica tributaria consistente en no exigir el pago de los créditos fiscales, conforme a las reglas generales establecidas única y exclusivamente en la ley, sin embargo debe quedar claro que no quiere decir que se les perdona a los causantes el pago o que pueden renunciar a dicho cobro.

La exención es un privilegio creado por razones de equidad, conveniencia o política económica. De equidad, debido a que aquellos que ya cubren un gravamen, es justo que no paguen otro, eximiéndoseles del nuevo, a fin de dejarlos en circunstancias iguales frente a los contribuyentes que no causan los dos. De conveniencia, pues en los gravámenes sobre los consumos el pagador es, salvo excepciones, el consumidor, el comprador de la mercancía o el usuario del servicio, siendo necesario eximirlo de impuestos del consumo de artículos o de servicios considerados de primera necesidad. De política económica, se desea incrementar el desarrollo de ciertas industrias, consideradas como nuevas o necesarias.

¹⁴ Rodríguez-Lobato, Raúl, "Derecho Fiscal", op. cit (cita 6), 160-166p.

Unas de las principales características de la exención es que llega a ser un privilegio al sujeto de un impuesto, debe estar expresamente señalada en la ley; su aplicación es para el futuro y no puede tener efectos retroactivos; es personalísima pues solo beneficia al sujeto señalado, tratándose de exenciones subjetivas o al que opere con mercancías exentas si se refiere a exenciones objetivas.

En consecuencia, si la persona física llega a modificar la situación económica o su actividad, el privilegio desaparecería de inmediato; también es temporal, mientras no se modifique la ley o disposición que la decreta. En materia impositiva, consiste en que por disposición de ley queda liberado de su obligación el sujeto pasivo, en conclusión, es una liberación de la obligación por disposición de ley.¹⁵

1.2.6. Extinción de la Obligación Tributaria

Se extingue la obligación tributaria cuando se cubren los créditos fiscales, cuando la ley los extingue o autoriza su extinción. Como regla general las formas de extinción son: el pago, la condonación, la compensación, la prescripción y la caducidad.

I.- El pago.

Es la forma más usual en nuestra legislación tributaria, es el cumplimiento satisfaciendo las pretensiones del sujeto activo. Para el Código Fiscal de la Federación el pago es el cumplimiento, es la entrega de la cosa o cantidad debida, hablando de las obligaciones de dar y la prestación de servicio que se hubiese prometido para las obligaciones de hacer por tanto es de suponerse que la obligación tributaria debe estar cuantitativamente determinada.

Las formas de pago admisibles en nuestra Constitución son en efectivo y en especie (impuesto a la producción del oro, pagándolo en las oficinas recaudadoras entregando el oro respectivo).

¹⁵ Margain, Manautou, Emilio, "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano", op. cit. (cita 7) 309-315p.

El pago puede determinarse, según la persona que lo hace, mediante declaración si es el contribuyente; mediante liquidación o estimación, si es el fisco; y mediante retención o recaudación si es un tercero ajeno a la relación fiscal. Por regla general, los pagos deben realizarse en la oficina recaudadora.

II.- Condonación.

Es la facultad que la ley concede a la autoridad hacendaria para declarar extinguido un crédito fiscal y, en su caso obligaciones fiscales formales con él relacionadas.

La condonación esta prevista en el artículo 39, fracción I del Código Fiscal de la Federación, que establece que el Ejecutivo Federal, mediante resoluciones de carácter general puede:

“...I Condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo, diferido o en parcialidades, cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, un rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias...”

Además de operar en situaciones derivadas respecto de los tributos, la condonación también puede establecerse dentro del campo de las multas que como sanción se imponen a los infractores de las disposiciones impositivas, siendo la finalidad por razones de justicia y equidad, aplicar el rigor de la ley en la aplicación de las sanciones, habida cuenta de la situación especial del infractor. En materia de multas el propio artículo antes mencionado en su artículo 74 expresa:

“...La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá condonar las multas por infracción a las disposiciones fiscales, inclusive las determinadas por el propio contribuyente, para lo cual apreciará discrecionalmente las circunstancias del caso y los motivos que tuvo la autoridad que impuso la sanción...”

“...Solo procederá la condonación de multas que hayan quedado, firmes y siempre que un acto administrativo conexo no sea materia de impugnación...”

La condonación puede ser parcial y total. En el caso de condonaciones fiscales solo deben hacerse a título general y nunca particular, pues daría lugar a una parcialidad y trato desigual para los contribuyentes, mientras que al referirnos de multas puede ser tanto en forma general como en forma particular, por lo tanto, la condonación es una facultad discrecional de la autoridad y procede sólo en caso especial.

III.- Compensación.

El Profesor Rafael de Piña define a la compensación como el modo de extinción de obligaciones recíprocas que produce su efecto en la medida en que el importe de una se encuentra comprendido en el de la otra, es decir, tanto el fisco y el contribuyente son tanto acreedores como deudores recíprocos, situaciones que pueden provenir de la aplicación de una misma ley fiscal o de dos diferentes.

Un requisito indispensable es que las deudas recíprocas sean líquidas y exigibles, o sea, precisas en cuantía y que su pago no pueda rehusarse conforme a Derecho. En la actualidad el Código Fiscal de la Federación dispone mediante el artículo 23 que:

“...los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración podrán compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio o por retención a terceros, siempre que ambas deriven de una misma contribución, incluyendo sus accesorios y bastará que efectúen la compensación en la declaración respectiva...”

El artículo 23 citado prohíbe compensar las cantidades cuya devolución se haya solicitado o bien cuando haya prescrito la obligación de devolverlas. Solo son compensables las deudas referibles a contribuciones pagables mediante declaración. Solo opera tratándose de la misma contribución salvo autorización expresa, puede operar de oficio o a instancia del administrado.

IV.- Prescripción y Caducidad.

La prescripción es la extinción del derecho de crédito por el transcurso del tiempo determinado. La prescripción puede operar tanto a favor de los contribuyentes y en contra del Estado, como a favor de éste y en contra de aquéllos.

El derecho de la autoridad fiscal para determinar o exigir prestaciones tributarias y la obligación de las mismas autoridades para restituir las pagadas o cubiertas indebidamente se extinguen por prescripción.

La prescripción debe empezar a correr a partir del momento en que el crédito fiscal es exigible y tratándose de sanciones, a partir de que se cometió la infracción o desde que cesan los actos violatorios, si la violación es continua. El primer y segundo párrafos del artículo 146 del Código Fiscal de la Federación dispone:

“...El crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años...”

“El término de la prescripción se inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido y se podrá oponer como excepción en los recursos administrativos...”

No existe una regla general para establecer cual debe ser el plazo de prescripción, por lo que varía de un Estado a otro según las políticas de cada uno. El término prescriptorio puede ser interrumpido cuando la autoridad realiza algún acto tendiente a la percepción del crédito fiscal siempre y cuando lo notifique legalmente el deudor, o bien por actos de éste en los cuales reconozca expresa o tácitamente la existencia de la prestación.

Por lo que se refiere a la prescripción que corre a favor del fisco, el párrafo onceavo del artículo 22 del Código Fiscal de la Federación literalmente expresa:

“...la obligación de devolver prescribe en los mismos términos y condiciones que el crédito fiscal...”

Por lo tanto, la prescripción esta prevista como una norma de derecho sustantivo susceptible de extinguir la obligación fiscal por el solo transcurso del tiempo.

Mientras que la caducidad o extinción de facultades la regula el propio Código en su artículo 67, está prevista como una norma de Derecho Procedimental. El principal efecto de la caducidad no es extinguir la obligación fiscal sino señalar que la autoridad hacendaria ha perdido, por el transcurso del tiempo y su inactividad, la facultad para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones.

El plazo para que opere la caducidad es de cinco años y no es susceptible de interrupción o suspensión, el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación prevé casos en donde la caducidad puede ser de tres o diez años, así como casos en que el plazo puede suspenderse; éste sólo podrá interponerse cuando se interponga algún recurso administrativo o juicio.

El plazo de diez años opera cuando el contribuyente:

- a.- No haya presentado su solicitud en el Registro Federal de Contribuyentes si están obligados a ello.
- b.- No lleve contabilidad, así como
- c.- Por los ejercicios en que no se presentó alguna declaración, estando obligado a presentarla. No están comprendidas las declaraciones de los pagos provisionales.

Por lo que respecta a los tres años de caducidad será por responsabilidad solidaria, remitiéndonos al artículo 26, fracción II del Código Fiscal de la Federación, refiriéndome a liquidadores y síndicos,

“...por las contribuciones que debieron de pagar a cargo de la sociedad en liquidación o quiebra, así como aquéllas que se causaron durante su gestión...”

Igualmente la responsabilidad de la persona o personas cualquiera que sea el nombre con que se designe, que tengan conferida la dirección general, la gerencia general o la administración única de las sociedades mercantiles por los contribuyentes causadas o no retenidas por dichas sociedades durante su gestión, así como por los que debieron pagarse o enterarse durante la misma, en la parte del interés fiscal que no alcance a ser garantizada con los bienes de la sociedad que dirigen, si la sociedad incurre en alguno de los siguientes supuestos:

- a.- No solicite la inscripción el Registro Federal de Contribuyentes.
- b.- Cambie de domicilio sin presentar el aviso correspondiente en los términos del reglamento del Código Fiscal de la Federación, siempre que se le hubiese notificado con anterioridad el inicio de una visita y antes de que se haya notificado la resolución que se dicte respecto de la misma.
- c.- No lleve contabilidad, la oculte o destruya.¹⁶

¹⁶ Rodríguez-Lobato, Raúl, "Derecho Fiscal", op. cit (cita 6) 171-173p.

CAPITULO II

LA SUSPENSIÓN EN EL DERECHO TRIBUTARIO

2.1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL ARTÍCULO 208-BIS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

Dentro de la exposición de motivos del Decreto que reforma diversas disposiciones fiscales vigente a partir del 1° de enero de 2001, formulada por el C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quezada, encontramos que no existió un mayor pronunciamiento sobre la adición del artículo 208-Bis al Código Fiscal de la Federación, más que la simple referencia de cómo habría de quedar redactado, sin que en las discusiones que se realizaron previo a la publicación en el Diario Oficial de la Federación, del citado Decreto, se haya hecho objeción alguna al respecto, quedando como a continuación se transcribe:

**“CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS
EXPOSICION DE MOTIVOS
México, D.F. a 7 de diciembre del año 2000
INICIATIVA DEL EJECUTIVO**

Presidente de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.
Presente.

En ejercicio de la facultad constitucional concedida al Ejecutivo Federal, se somete a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, por su digno conducto, la presente Iniciativa de Decreto que Reforma Diversas Disposiciones Fiscales.

El sistema tributario, además de cumplir su objetivo principal consistente en asegurar ingresos públicos suficientes para financiar niveles adecuados de gasto, debe otorgar seguridad jurídica a los contribuyentes y adecuarse a los cambios en el entorno económico del país, al tiempo de contener estructuras simplificadas y mecanismos efectivos de combate a la evasión y elusión fiscales.

En este sentido, las adecuaciones que contiene la Iniciativa se dividen en tres grupos:

- * Medidas de seguridad jurídica y promoción del cumplimiento voluntario.
- * Medidas para adecuar las disposiciones fiscales al entorno económico.
- * Medidas para combatir la evasión y elusión fiscales.

I. Medidas de seguridad jurídica y promoción del cumplimiento voluntario.

En este ámbito, se plantea incorporar diversas disposiciones que han venido solicitando los contribuyentes para facilitar el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales, sin que ello implique una pérdida de control para la autoridad respecto del correcto cumplimiento de las mismas.

A. Código Fiscal de la Federación...

Por último, esta Dictaminadora considera conveniente señalar que en el proceso de discusión de la Iniciativa en comento, algunos Senadores de la República presentaron diversas propuestas fundamentalmente orientadas a reformar el Código Fiscal de la Federación, así como la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, con el propósito de otorgar a los contribuyentes un mayor nivel de seguridad jurídica, precisar las responsabilidades de dicho Tribunal y mejorar los instrumentos que la legislación otorga para la expedita administración de la justicia.

Conforme a lo anterior, a continuación se presentan las reformas y adiciones que sobre el particular se incorporaron al cuerpo del presente dictamen, así como lo conducente en el tema referente a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación...

"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.

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 inexecución 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 lo 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."

...
Por lo anteriormente expuesto, la Comisión de Hacienda y Crédito Público somete a la consideración de esta Honorable Cámara de Diputados el siguiente

Decreto que Reforma Diversas Disposiciones Fiscales Código Fiscal de la Federación...

Dictamen de 27 de diciembre de 2000:
DICTAMEN

UNICO.- Se aprueba, en sus términos, la Minuta con Proyecto de Decreto que Reforma Diversas Disposiciones Fiscales, Turnada a esta Comisión por la Honorable Cámara de Diputados, para quedar como sigue:

Decreto que Reforma Diversas Disposiciones Fiscales

Código Fiscal de la Federación

Artículo Primero. Se REFORMAN los artículos 12, primer párrafo; 14-A, fracción II; 22, séptimo octavo párrafo; 26, fracción III, tercer párrafo e inciso b); 29, tercer párrafo; 31, segundo y tercer párrafos; 44, fracción II, primer párrafo; 69, primer párrafo; 76, cuarto párrafo; 77, fracciones I, incisos a), b) y c) y II, inciso b); 81, fracciones II, VIII y XIX; 105, último párrafo; 145, fracción IV y quinto párrafo; la denominación del Título VI; 208, fracción I y penúltimo y últimos párrafos; 209, primer párrafo fracciones I, III y IV; 227, último párrafo; 237, primer párrafo; 239-B,

primer párrafo y último párrafo de la fracción III; 253, último párrafo; 259, primer párrafo; 261, y 262, segundo párrafo; se ADICIONAN los artículos 14-A, con un penúltimo y un último párrafos; 18-A, con la fracción VIII; 29-C; 32-B, con las fracciones VI y VII; 32-E; 50; 84-A, con las fracciones VII y VIII; 84-B, con las fracciones VII y VIII; 84-G; 84-H; 188-Bis; 208, con la fracción VIII; 208-Bis; 209, con un quinto párrafo, pasando el actual quinto párrafo a ser sexto párrafo; 230, con un primer párrafo, pasando los actuales primer, segundo y tercer párrafos, a ser segundo, tercer y cuarto párrafos, respectivamente; 237, con un último párrafo; 239, con la fracción IV; 239-B, fracción I con un inciso c) y con una fracción VII; 258-A, y 260, con un segundo párrafo, pasando el actual segundo párrafo a ser tercer párrafo; y se DEROGAN los artículos 81, fracción XX, y 82, fracción XX, del Código Fiscal de la Federación, para quedar como sigue...

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.
- 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 inexecución del acto impugnado pueda ocasionar perjuicios al interés general, se denegará la suspensión solicitada.
- VI. Cuando sea procedente la suspensión o inexecución 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 lo 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...”¹

En realidad no existió un verdadero debate respecto a la adición del artículo 208-Bis del Código Fiscal de la Federación, simplemente se aprobó y entró en vigor a partir del 1° de enero del año 2001, sin analizar los problemas que su aplicación tendría.

Para el nuevo siglo (2001) el poder legislativo había aprobado una serie de alteraciones cambiando inclusive el nombre del Tribunal Fiscal de la Federación, al hoy entonces "Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa", éste originalmente conocía únicamente de actos de naturaleza fiscal, sin embargo, dicha competencia se ha visto ampliada y a la fecha conoce de actos administrativos emitidos por las Dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y Descentralizada, punto que no es materia de análisis en el presente trabajo.

Los requisitos de procedencia de los actos administrativos materia de impugnación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se concretizan en que deben ser emitidos por una autoridad administrativa y respetar el principio de definitividad, esto es, que en contra del acto que se impugna no proceda ningún recurso legal en su contra o la interposición de este medio de defensa sea optativa, es decir, el afectado queda en plena libertad de decidir la vía que más le convenga, ya sea el Recurso Administrativo, que puede ser de Revocación, Revisión o Inconformidad, (dependiendo de la legislación de la cual deriva el acto que se controvierte) o, en su caso, el Juicio Contencioso Administrativo.

¹ www.senado.gob.mx

La finalidad que se persigue con la impugnación del acto administrativo vía Juicio Contencioso Administrativo, es la declaratoria de nulidad lisa y llana, sin embargo, no siempre se logra tal objetivo, en virtud de que en ocasiones los conceptos de impugnación que se formulan en su contra no resultan fundados o son insuficientes ocasionando el reconocimiento de su legalidad; por otra parte, suele suceder que se declare una nulidad para determinados efectos, atendiendo a vicios en el procedimiento del cual deriva el acto controvertido.

2.2. CRÉDITOS FISCALES

La Carta Magna en su artículo 31, fracción IV, dispone como una obligación de todos los mexicanos,

“IV...contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes...”

Esta obligación trae como consecuencia que el fisco puede exigir ingresos tributarios de forma regular y renovándose cada año, destinados a cubrir los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipios.

Estos ingresos que se destinarán a cubrir el gasto público, están comprendidos en las previsiones presupuestales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como en las leyes fiscales que se han expedido. En este rubro los créditos fiscales son una fuente importante de ingresos para el fisco, los que el artículo 4° del Código Fiscal de la Federación, vigente, define en los siguientes términos:

“**Artículo 4°.-** Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquéllos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.”

Se desprende del contenido del propio artículo que los créditos fiscales abarcan un gran número de ingresos tributarios, tales como las contribuciones, aprovechamientos y sus accesorios, términos que a su vez entrañan diversos conceptos.

En tanto que las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos; los aprovechamientos abarcan los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, así como sus accesorios: recargos, sanciones, gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el artículo 21, del Código Fiscal de la Federación.

2.2.1. Contribuciones

I. Impuestos.- De conformidad con la fracción I, del artículo 2º del Código Fiscal de la Federación, son aquellas contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y, que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV, del mismo artículo, que corresponden a las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, respectivamente.

Para el Licenciado Raúl Rodríguez Lobato, impuesto "...es la prestación en dinero o en especie que establece el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de personas físicas y morales para cubrir el gasto público y sin que haya para ellas contraprestación o beneficio especial, directo o inmediato..."²

Existen diversas clasificaciones sobre los impuestos, sin embargo a continuación sólo mencionaré las más importantes y más utilizadas:

² Rodríguez, Lobato Raúl, "Derecho fiscal", Editorial Porrúa, S.A., México 1999, 56p.

- a) **Impuestos Directos:** Son aquéllos que no pueden ser trasladados, repercuten en el patrimonio del sujeto pasivo de la obligación, no los pueden recuperar otras personas. El Impuesto sobre la Renta corresponde a este rubro.
- b) **Impuestos Indirectos:** Son aquéllos que sí pueden ser trasladados, de modo que no inciden en el patrimonio del sujeto pasivo, sino en el de otras personas, de quienes lo recupera. Como ejemplo tenemos al Impuesto al Valor Agregado.
- c) **Impuestos Reales:** Son los que se establecen atendiendo exclusivamente a los bienes o cosas que gravan.
- d) **Impuestos Personales:** Se establecen en atención a los contribuyentes o a quienes se prevé serán los pagadores del gravamen sin importar los bienes o las cosas que posean o de dónde deriva el ingreso gravado, por lo que toman en cuenta la situación y cargas de familia del sujeto pasivo.
- e) **Impuestos Específicos:** Estos impuestos se establecen en función de una unidad de medida o calidad del bien gravado.
- f) **Impuestos ad valorem:** Se establecen en función del valor del bien gravado.
- g) **Impuestos Generales:** Son los que gravan diversas actividades u operaciones, pero que tienen un denominador común por ser de la misma naturaleza.
- h) **Impuestos Especiales:** Gravan una actividad determinada en forma aislada.

Una clasificación derivada de los criterios jurisprudenciales emitidos por el Poder Judicial de la Federación, la constituyen los impuestos con fines fiscales y con fines extrafiscales.

- A. Impuestos con fines fiscales: Corresponden a esta clasificación, los impuestos que se establecen para recaudar los ingresos necesarios para satisfacer el presupuesto de egresos.
- B. Impuestos con fines extrafiscales: Son aquéllos que se establecen sin el ánimo de recaudarlos ni de obtener de ellos ingresos para satisfacer el presupuesto, sino con una finalidad diferente, en ocasiones de carácter social o económico.

Ejemplo de este impuesto lo es el que grava a los cigarrillos labrados, previsto en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2003.

En México, es criticable esta clasificación, en virtud de que una característica esencial de los impuestos y que se deriva de nuestra Constitución Política, es que se decreten para la satisfacción del presupuesto de egresos, por lo tanto por mandato constitucional no se autoriza el establecimiento de impuestos con fines diferentes a la satisfacción del gasto público.

II. Aportaciones de seguridad social.- En términos de la fracción II, del artículo 2º, del Código Fiscal de la Federación, literalmente expresa:

“... son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado...”

En México existen diversas Instituciones de Seguridad Social, esto es organismos que forman parte del sistema encaminado a la protección de la clase trabajadora, de sus familias y de la comunidad misma, su principal finalidad es la de garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.

Como ejemplo de estas Instituciones, cito a las siguientes:

- 1- Instituto Mexicano del Seguro Social.
- 2- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- 3- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- 4- Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Entre las Instituciones Nacionales de Seguridad Social destaca por el volumen de renglones que atiende y por el número de sus asegurados y beneficiarios, el Instituto Mexicano del Seguro Social y por su importancia, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, únicas instituciones respecto de las cuales de manera particular me referiré en los párrafos siguientes.

El *Instituto Mexicano del Seguro Social*, es un organismo descentralizado, de composición tripartita, conformada por representantes, obreros y patronales, bajo la rectoría de un representante gubernamental que otorga prestaciones de seguridad social en el campo de las actividades productivas en general, es decir, a los trabajadores y sus causahabientes, sus relaciones laborales las rigen en términos del apartado A, del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, la Ley Federal del Trabajo.

Tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, de conformidad con el artículo 5°, de la Ley del Seguro Social. El sistema de seguridad social en nuestro País, está constituido sobre la base de reservas que son las cantidades que se han calculado para que pueda hacer frente a las pensiones a que la ley le obliga.

No debe confundirse al capital constitutivo con el crédito al capital constitutivo; el primero corresponde a la suma de dinero que requiere el Instituto para que pueda proporcionar una pensión a sus derechohabientes y, el segundo, se establece de acuerdo con el artículo 48, de la Ley del Seguro Social, exigiendo a los patrones que han sido omisos en el cumplimiento de sus obligaciones, la suma de dinero cuyos

créditos sirven para que se cubran, en los casos concretos de la omisión, las pensiones y prestaciones a que legalmente haya lugar.

Cuando el patrón incumpla con sus obligaciones de enterar al Instituto Mexicano del Seguro Social las cuotas por los conceptos de los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, guarderías y prestaciones sociales, salud para la familia y adicionales, los capitales constitutivos, así como sus accesorios legales, el Instituto está facultado para determinar los créditos a su favor y las bases para la liquidación de cuotas y recargos, así como sus accesorios y fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos.

En efecto, para garantizar la puntualidad del cumplimiento patronal en materia de seguridad social, las cuotas que deben enterarse al Instituto Mexicano del Seguro Social, son consideradas como aportaciones fiscales y, por ende, en caso de retraso, se aplica el procedimiento económico coactivo, el fundamento es la fracción XXV, de la Ley del Seguro Social y, con sujeción a lo que dispone el Código Fiscal de la Federación.

Dichas determinaciones podrán ser impugnadas ante el Consejo Técnico a través del Recurso de Inconformidad previsto en el artículo 294, de la Ley del Seguro Social o bien, promover el Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en términos de lo dispuesto por los numerales 295 de la citada ley, en relación con el artículo 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, preceptos legales que señalan:

“...Artículo 295. Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que esta Ley otorga, deberán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en tanto que las que se presenten entre el Instituto y los patrones y demás sujetos obligados, se tramitarán ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

“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.”

En este orden de ideas, al ser el recurso de inconformidad optativo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conocerá de las controversias dadas entre el patrón y el Instituto Mexicano del Seguro Social, en tanto que las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que la Ley del Seguro Social otorga, deberán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

El *Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*, en términos de los artículos 2º y 30, de su ley, es un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, además de ser un organismo fiscal autónomo.

Entre uno de sus objetivos, esta el de establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones y/o, para el pago de pasivos contraídos por los conceptos antes mencionados.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en términos de los artículos 2º y 30, de su ley, es un organismo de servicio social tiene una composición tripartita, esto es, representantes del gobierno Federal, representantes patronales y representantes de los trabajadores. Cuida que sus actividades se realicen dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo urbano, para ello se coordina con otros organismos públicos, como el Instituto Mexicano del Seguro Social.

En el artículo 29, de su Ley, señala cuales son las obligaciones de los patrones: Para su cumplimiento, ordena y practica, visitas domiciliarias, auditorias e inspecciones a los patrones, requiriéndoles la exhibición de libros y documentos que

acrediten el cumplimiento de las obligaciones que en materia habitacional les impone la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

El Instituto puede realizar por sí o a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cobro y la ejecución correspondiente a las aportaciones patronales y a los descuentos omitidos, sujetándose a las normas del Código Fiscal de la Federación.

Las determinaciones emitidas en este sentido por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, son impugnables vía recurso de inconformidad o bien mediante el juicio contencioso administrativo, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de conformidad con el artículo 54, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en relación con la fracción I, del artículo 11, de su Ley Orgánica, preceptos legales que literalmente establecen:

“Artículo 54.- Las controversias entre los patrones y el Instituto, una vez agotado, en su caso, el recurso de inconformidad se resolverán por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Será optativo para los patrones agotar el recurso de inconformidad o acudir directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal.”

“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.”

Así, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, únicamente conoce de las controversias que se susciten entre el patrón y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, no así de las controversias entre los trabajadores o sus beneficiarios y el Instituto, sobre derechos de aquéllos, las cuales se resolverán por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje una vez agotado, en su caso, el recurso de inconformidad.

III. Contribuciones de mejoras.- Atendiendo al artículo 2°, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, estas contribuciones son las establecidas en la ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

El profesor Carlos M. Giuliani Fonrouge, establece que "Es una institución de sólido arraigo en el país para financiar obras públicas, principalmente utilizada en la pavimentación de calles y caminos; y si bien ha perdido gran parte de su importancia en el orden federal por ser reemplazada por impuestos o contribuciones especiales de otro tipo, aún la conserva en provincias y en municipios, especialmente en éstos."³

Las contribuciones de mejoras son de carácter predominantemente municipal, en los últimos treinta años se ha visto en nuestro país un uso cada vez más creciente de estas contribuciones. Actualmente se observan en casi todos los Municipios dentro de la República Mexicana.

Estas contribuciones constituyen una forma de financiamiento de obras públicas municipales, como la apertura de calles y avenidas, ensanchamiento de las mismas, introducción de servicios de alumbrado público, agua, drenaje y alcantarillado, pavimentación de vías públicas, construcción de cordones de banqueteta y banqueteta mismas, por lo que debe reconocerse el poder fiscal a favor de los Municipios, para que sean ellos quienes establezcan y recauden este tipo de contribuciones.

IV. Los Derechos.- Según la fracción IV, del artículo 2°, del Código Fiscal de la Federación, son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u organismos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos.

³ Giuliani, Fonrouge, Carlos M., "Derecho Financiero", 6ª Ed., Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1999, 1062p.

También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado; como ejemplo de este tipo de contribuciones tenemos las cantidades que se pagan por el arrendamiento de edificios públicos, etc. En nuestra doctrina, los derechos o tasas son contraprestaciones que los particulares pagan al Estado por la prestación de un servicio determinado.

Para el Licenciado Raúl Rodríguez Lobato, los derechos "...son las contraprestaciones en dinero que establece el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de las personas físicas y morales que de manera directa e individual reciben la prestación de servicios jurídicos administrativos inherentes al propio estado en sus funciones de Derecho Público y que están destinadas al sostenimiento de estos servicios."⁴

Como características de este tipo de contribuciones, tenemos las siguientes:

- a) El servicio que se preste al usuario debe ser aprovechado directa e individualmente.
- b) El servicio debe prestarlo la administración pública, ya que son destinados a sufragar los gastos públicos del Estado.
- c) El cobro debe fundarse en una ley, característica que deriva del principio de legalidad; por lo tanto es el Congreso de la Unión quien al decretar los tributos que van a satisfacer el gasto público, debe hacerlo mediante una ley.
- d) El pago es obligatorio, ello de conformidad con lo establecido por la fracción IV, del artículo 31, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- e) El pago debe ser proporcional y equitativo, es decir, la cantidad que el particular debe pagar tiene que corresponder aproximadamente al costo del servicio prestado.

⁴ Rodríguez, Lobato Raúl, "Derecho fiscal", ob cit (cita 33) 77p.

2.2.2. Aprovechamientos

Son definidos por el artículo 3º, del Código Fiscal de la Federación, como los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el artículo 21, del Código Fiscal de la Federación, que se apliquen en relación con aprovechamientos, son accesorios de éstos y participan de su naturaleza.

Los recargos corresponden a la indemnización que debe cubrirse al fisco federal por la falta de pago oportuno de las contribuciones o los aprovechamientos en la fecha o dentro del plazo fijado por las disposiciones fiscales, esto es, la cantidad que como accesorio se engloba en la liquidación principal y que debe cubrir el contribuyente deudor.

En este sentido, podemos diferenciar dos tipos de recargos:

A.- Por mora (artículo 21, del Código Fiscal de la Federación).

B.- Por prórroga (artículos 21 y 66, del Código Fiscal de la Federación).

A.- Recargos por mora: Tienen como presupuesto el retardo en el cumplimiento de la obligación del pago de contribuciones o aprovechamientos, el carácter esencial que le da el artículo 21, del Código Fiscal de la Federación, es el de *indemnizatorio* para el fisco federal ante la falta de pago oportuno; sin embargo, doctrinalmente ese carácter indemnizatorio no es exclusivo, sino que también punitivo, por la elevada tasa que debe cubrirse. Se puede decir que la relación tributaria de recargos (sujeto activo -sujeto pasivo) es de tracto sucesivo o continuada, en virtud de que se inicia con el vencimiento del plazo para pagar el adeudo principal y se prolonga, momento a momento, hasta que se extingue por algún método, como por ejemplo su pago o el transcurso de cinco años.

Del contenido del artículo 21, del Código Fiscal de la Federación, se desprenden los lineamientos que los recargos por mora deben cubrir, siendo éstos los siguientes:

- 1.- Se causarán hasta por cinco años, salvo en los casos a que se refiere el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, supuestos en los cuales los recargos se causarán hasta en tanto no se extingan las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones o aprovechamientos omitidos y sus accesorios.
- 2.- Se calcularán sobre el total del crédito fiscal, excluyendo: los propios recargos, la indemnización del 20% sobre el valor del cheque recibido por las autoridades fiscales que sea presentado en tiempo y no sea pagado; los gastos de ejecución y las multas por infracción a disposiciones fiscales.
- 3.- En los casos de garantía de obligaciones fiscales a cargo de terceros, los recargos se causarán sobre el monto de lo requerido y hasta el límite de lo garantizado, cuando no se pague dentro del plazo legal.
- 4.- Cuando el pago hubiera sido menor al que corresponda, los recargos se computarán sobre la diferencia.
- 5.- Los recargos se causarán por cada mes o fracción que transcurra a partir del día en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe.
- 6.- Cuando los recargos determinados por el contribuyente sean inferiores a los que calcule la oficina recaudadora, ésta deberá aceptar al pago y procederá a exigir el remanente.
- 7.- Cuando el contribuyente pague en una sola exhibición el total de las contribuciones omitidas, en forma espontánea, en los términos del artículo

73 del Código Fiscal de la Federación, el importe de los recargos no excederá de los causados durante un año.

8.- Si se obtiene autorización para pagar a plazos, ya sea en forma diferida o en parcialidades, se causarán además los recargos que establece el artículo 66 de este Código, por la parte diferida.

9.- En el caso de aprovechamientos, los recargos se calcularán de conformidad con lo dispuesto en el propio artículo 21, del Código Fiscal de la Federación, sobre el total del crédito fiscal, excluyendo los propios recargos, los gastos de ejecución y la indemnización del 20% sobre el valor de un cheque no pagado.

10.- Las multas no fiscales, no causarán recargos.

11.- En ningún caso las autoridades fiscales podrán liberar a los contribuyentes de la actualización de las contribuciones o condonar total o parcialmente los recargos correspondientes.

B.- Recargos por prórroga: Acto administrativo de prórroga o autorización de pago de un adeudo diferido en parcialidades y como contenido el pago de intereses que devenguen por la espera en el cumplimiento de una obligación tributaria o fiscal principal. Esto significa que la relación jurídica entre los sujetos deudor y acreedor se prorroga o cuyo pago se autoriza en parcialidades.

Los recargos por prórroga requieren para su nacimiento, un acto de autoridad fiscal que autorice el diferimiento en el pago de su deuda principal, a diferencia de los recargos por mora, que dependen de una obligación tributaria.

El carácter indemnizatorio es la característica principal de los recargos por prórroga, cuya tasa se fija anualmente en la Ley de Ingresos de la Federación.

También la relación jurídica entre el acreedor y el deudor es continua o de tracto sucesivo, pues se inicia con el vencimiento del aplazamiento concedido y se prolonga momento tras momento, hasta que se extingue por extinción de la obligación principal, en cuanto obligación accesoria que es o, por sí misma, por pago o por prescripción (transcurso de cinco años durante los cuales la autoridad no procede a su cobro).

2.3. MULTAS POR INFRACCIÓN A LAS NORMAS ADMINISTRATIVAS FEDERALES

Toda violación a una norma jurídica tiene como consecuencia una sanción; éste es el caso de las multas impuestas a quienes infrinjan normas administrativas federales. De conformidad con el artículo 11, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es competencia de este Tribunal conocer respecto de las resoluciones administrativas en las cuales se impongan multas por haber violado normas administrativas federales; las multas constituyen una sanción consistente en el pago de una cantidad de dinero, que se impone por infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias.

Las multas administrativas son impuestas por los Órganos de la Administración Pública Federal, siguiendo los procedimientos establecidos en las leyes administrativas. Todo lo que se exprese en general sobre multas administrativas puede ser aplicado en particular a las multas fiscales, ya que éstas se imponen en virtud de la relación general de poder que ejerce la Administración sobre los administrados, estas multas fiscales en términos del artículo 3° del Código Fiscal de la Federación, tienen la naturaleza de contribuciones, luego entonces, atendiendo a lo que dispone el artículo 4° del mismo ordenamiento legal, constituyen créditos fiscales.

Las multas por infracciones administrativas no tienen por finalidad una entrada económica para el Estado sino que su objeto es eminentemente disciplinario. Por

disposición expresa del artículo 1º, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, su contenido se aplicará a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada y Descentralizada:

“..Artículo 1º.- Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A.

Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas...”

Las sanciones administrativas podrán ser: amonestación con apercibimiento, multa, clausura temporal o definitiva, que podrá ser parcial o total y arresto hasta por treinta y seis horas. Por tanto, cuando un particular sea afectado por una multa impuesta por la autoridad administrativa, estará en posibilidad de promover el comúnmente llamado Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, opción que tanto la Ley Orgánica de ese Órgano Jurisdiccional como la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, permiten.

Las multas impuestas por la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales, por infracciones a las normas legales emitidas en materia del equilibrio ecológico y protección al ambiente, es otro de los supuestos en el que es procedente promover el Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

2.4. SANCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUESTAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La nueva ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 25 señala que los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la esa ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Asimismo, las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el citado Órgano Jurisdiccional.

Los servidores públicos, de acuerdo con lo que dispone el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son aquellos representantes de elección popular, miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios empleados, y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral.

Serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, en virtud de que al momento en que prestan sus servicios se encuentran obligados a observar el contenido de los artículos 7° y 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Cuando el servidor público incurre en responsabilidad administrativa ante el incumplimiento de las obligaciones corresponde a la Contraloría Interna de la Dependencia o Unidad de la Administración Pública Federal (porque es el ámbito que en este trabajo interesa) al que se encuentra adscrito, imponer las sanciones correspondientes.

Como serían: apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública; suspensión; destitución del puesto; sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, lo anterior de conformidad con el artículo 13, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y, siempre y cuando previamente se haya seguido el procedimiento que establece el artículo 21 de la ley antes mencionada.

Ante las sanciones que las Contralorías Internas de las Dependencias o Unidades de la Administración Pública Federal impongan a los servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa o en una supuesta responsabilidad, procede el recurso de revocación o el juicio contencioso administrativo, atendiendo a lo que dispone el artículo 25, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en relación con la fracción XII, del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por lo tanto, el servidor público puede promover el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con la finalidad de obtener la nulidad del acto que les causa perjuicio, apegándose al procedimiento que para ello regula el título VI, del Código Fiscal de la Federación.

En este orden de ideas, se hace necesaria una reforma al artículo 11, fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que contemple la competencia real atendiendo a las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como a la derogación de la fracción X, que también remite a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cuanto a la indemnización a que se contrae su artículo 77 bis.

2.5. ACTOS EMITIDOS POR EL INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es competencia del citado Tribunal, conocer de las resoluciones que emita el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.

Cabe mencionar que debe entenderse por Derecho de la Propiedad Industrial, el cual es parte del Derecho Intelectual. "Por derecho intelectual se entiende el conjunto de normas que regulan las prerrogativas y beneficios que las leyes reconocen y establecen en favor de los autores y de sus causahabientes por la creación de obras artísticas, científicas, industriales y comerciales."⁵

Las dos grandes ramas del Derecho Intelectual son el Derecho de la Propiedad Industrial y los Derechos de Autor, estos últimos no se analizarán en esta tesis por no ser materia de la misma.

El Derecho de Propiedad Industrial es considerado como el privilegio de usar en forma exclusiva y temporal las creaciones y los signos distintivos de productos, establecimientos y servicios; comprende cuatro grupos de instituciones:

1. Creaciones Industriales: Que se protegen por instrumentos que varían de un país a otro en formalidades y en sus respectivas denominaciones, pero que por lo común son las patentes de invención, los certificados de invención, los registros de modelos de utilidad, los registros de modelos industriales, los registros de dibujos industriales; los secretos industriales y las variedades vegetales.

⁵ Rangel Medina David, "Derecho Intelectual", Ed. McGraw-Hill, México, 1998, 1p.

2. Signos distintivos: Con variantes no radicales de una a otra legislación, tales como marcas, nombres comerciales, denominaciones de origen y los anuncios o avisos comerciales.
3. Represión de la Competencia Desleal: Es decir, de aquéllos actos contrarios a las prácticas honradas. Comprenden las indicaciones o aseveraciones que en el curso del comercio pueden engañar al público en cuanto a la naturaleza y características de los productos de que se trate.
4. Conocimientos técnicos o know-how y de las distintas fases que conforman la tecnología y su transmisión: Motivados por el adelanto económico y el progreso de la técnica.

El derecho de la propiedad industrial se encuentra protegido por la Ley de la Propiedad Industrial y, corresponde al Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, éste es un Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

El Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial esta facultado para sustanciar los procedimientos de declaración administrativa de nulidad y de declaración administrativa de caducidad de los derechos de propiedad industrial, formular las resoluciones y emitir las declaraciones administrativas correspondientes, conforme lo dispone la Ley de la Propiedad Industrial y su Reglamento (artículo 6 de la Ley de la Propiedad Industrial).

Algunos de los derechos de propiedad industrial en los que el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial puede emitir la declaratoria de nulidad o en su caso caducidad, son las patentes, los registros marcarios, los diseños industriales, y el registro de marcas, de manera breve daré una explicación sobre cada derecho:

Las patentes: Son aquellos derechos que el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial concede a las invenciones que sean nuevas o resultado de una actividad inventiva y susceptibles de aplicación industrial, por invención se debe considerar a toda creación humana que permita transformar la materia o la energía que existe en la naturaleza, para su aprovechamiento por el hombre y satisfacer sus necesidades concretas.

Los registros marcarios: Se otorgan a los modelos de utilidad nuevos y susceptibles de aplicación industrial, esos modelos de utilidad son los objetos, utensilios, aparatos o herramientas que, como resultado de una modificación en su disposición, configuración, estructura o forma, presenten una función diferente respecto de las partes que lo integran o ventajas en cuanto a su utilidad.

También los diseños industriales: Son registrables, estos deben tener la característica de ser nuevos, es decir, que sean de creación independiente y difieran en grado significativo de diseños conocidos o de combinaciones de características conocidas de diseños.

Existe también el registro de las marcas: Es decir de todo signo visible que distinga productos o servicios de otros de su misma especie o clase en el mercado, los signos que pueden constituir una marca son las denominaciones y figuras visibles, suficientemente distintivas, susceptibles de identificar los productos o servicios a que se apliquen o traten de aplicarse, frente a los de su misma especie o clase; las formas tridimensionales; los nombres comerciales y denominaciones o razones sociales, siempre que no se confunda con una marca registrada o un nombre comercial publicado.

CAPITULO III

EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

3.1. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Órgano Jurisdiccional Autónomo de justicia delegada e independiente de cualquier otra autoridad para dictar sus fallos y, que como se ha mencionado, ante él se tramita el también llamado juicio de nulidad. La Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos señala las facultades del Congreso el cual en su artículo 73 constitucional señala:

“...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...”

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través de 67 años de existencia, se ha consolidado como un Tribunal de plena autonomía, cuyo fin principal es impartir justicia fiscal y administrativa de manera pronta y expedita, a los gobernados que les ha sido violentada su esfera jurídica mediante un acto emitido por la autoridad administrativa, el cual va a resolver sobre la legalidad o ilegalidad de dicho acto y al emitir sentencia definitiva declarará su nulidad, o bien reconocerá la validez y legalidad del acto impugnado según sea el caso.

3.1.1. Competencia Material

El artículo 11, de la vigente Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dispone: El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

Por resoluciones definitivas se entiende aquéllas respecto de las cuales no procede recurso administrativo porque éste ya se haya agotado o su interposición sea optativa.

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.

Ejemplo: Resolución emitida por la Administración Local de Auditoría Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el que determina un crédito fiscal por omisión en el pago de impuestos, descubierto en el desarrollo de una visita domiciliaria.

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.

Ejemplo: Oficio en el cual la autoridad hacendaria niega la devolución de una cantidad pagada indebidamente por concepto de Impuesto sobre la Renta, cuando la cantidad fue reclamada o solicitada previamente.

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

Ejemplo: Sanción económica impuesta por la Procuraduría Federal del Consumidor, por violaciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor.

A este respecto, cabe el comentario de que éste tipo de multas las imponen los Órganos de la Administración Pública Federal, siguiendo los procedimientos establecidos en todas las leyes administrativas. Todo lo que se exprese en general sobre multas administrativas puede ser aplicado en particular a las multas fiscales, ya que éstas se imponen en virtud de la relación general de poder que ejerce la Administración sobre los administrados, estas multas fiscales en términos del artículo 3° del Código Fiscal de la Federación, tienen la naturaleza de contribuciones, luego

entonces, atendiendo a lo que dispone el artículo 4° del mismo ordenamiento legal, constituyen créditos fiscales. Las multas por infracciones administrativas no tienen por finalidad una entrada económica para el Estado sino más bien su objeto es eminentemente disciplinario.

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

Ejemplo: La resolución emitida por una autoridad hacendaria en la que resuelve una consulta planteada sobre una situación real y concreta, en materia fiscal y, que es desfavorable a los intereses de quien la promovió.

V.- Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes a favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares y 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.

Ejemplo: El otorgamiento a un militar de una pensión que no es la que realmente le corresponde.

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 Federal 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.

Ejemplo: Cuando para el cálculo de la pensión o jubilación otorgada por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no se consideró al sueldo básico (sobre el cual se calculará) el concepto de compensaciones.

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

Ejemplo: Resolución por rescisión de un contrato de obra pública.

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.

Ejemplo: Cuando un servidor público no acata una orden de autoridad jurisdiccional y le imponen una multa (como al "Jefe de Gobierno" por no acatar una suspensión) o por no dar informes que se requieran y nos ponen ese tipo de medidas de apremio.

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.

Ejemplo: Un requerimiento de pago del monto contenido en una póliza de fianza otorgada para garantizar el cumplimiento de un contrato de obra pública.

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.

En la actualidad, esta fracción como tal no se aplica, en virtud de que el artículo 93 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dispone que el servidor público afectado por los actos o resoluciones de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal o de los Órganos de Control Interno, podrá interponer el recurso de revocación o impugnar ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, luego entonces no se actualiza la

competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dado que en el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, quedaron derogados los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal.

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

Ejemplo: Resolución que determina que ciertos productos importados no califican como originarios del lugar que se estableció por el importador.

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

Ejemplo: Resolución de inhabilitación en el puesto de un servidor público, para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Si bien la fracción en comento no hace distinción entre Servidores Públicos de la Federación o del Distrito Federal, no debe perderse de vista que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos quedó derogada por lo que se refiere a las responsabilidades administrativas en el ámbito federal, por lo que dicho ordenamiento legal sólo aplica a los funcionarios locales quienes pueden promover el recurso de revocación o impugnar ante el Tribunal Contencioso Administrativo, pero no el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

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

Ejemplo: Resolución emitida al concluir una visita de verificación practicada por la Secretaría de Salud.

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

Ejemplo: resolución que resuelva un recurso de revocación interpuesto en contra del cobro de un crédito fiscal.

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

Ejemplo: La que resuelva el recurso de inconformidad previsto en el artículo 11-A de la Ley de Coordinación Fiscal, interpuesto por los particulares que resulten afectados por incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de las de coordinación en materia de derechos o de adquisición de inmuebles.

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.

También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rijan a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa.

3.1.2. Atribuciones de las Salas Regionales

Las Salas Regionales del Tribunal tanto metropolitanas como foráneas se integran por tres magistrados cada una. Para efectuar sesiones es necesaria la presencia de los tres magistrados y para resolver bastará la mayoría de votos.

Conocen de los juicios que se señalan en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal con excepción de los que corresponda resolver al Pleno o a las Secciones de la Sala Superior, en cuyo caso se encargan únicamente de la instrucción.

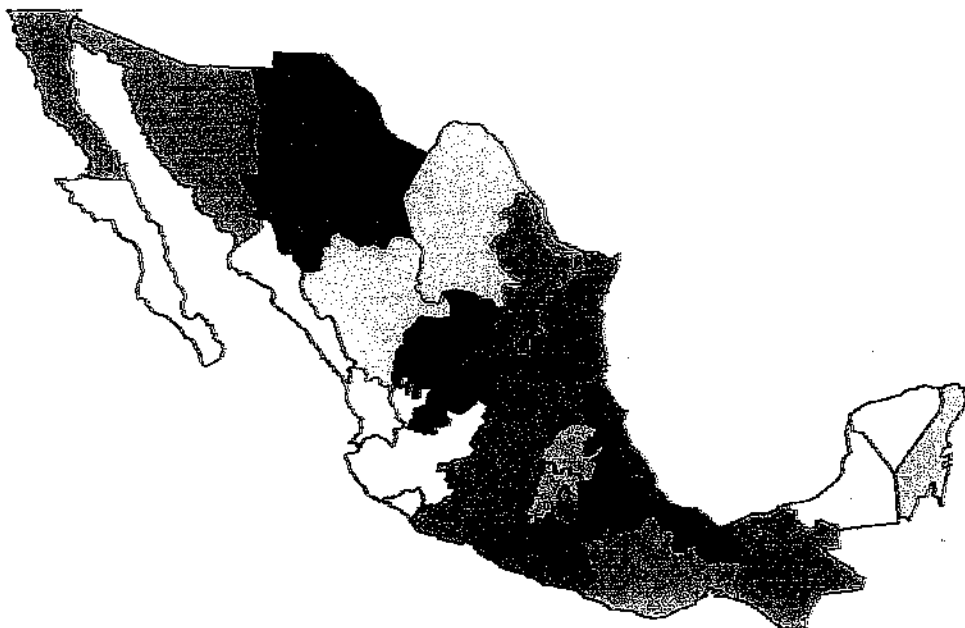
También de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada; si son varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada. Cuando el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio.

Las sesiones de las Salas Regionales, así como las diligencias o audiencias que practican de conformidad con las leyes, son públicas a excepción de las en que se designe Presidente, se ventilen cuestiones administrativas, o la moral, el interés público o la ley así lo exijan, las sesiones de las Salas Regionales.

Con fundamento en los Acuerdos del pleno de la Sala Superior No. G/10/2001 y G/43/2001, el territorio nacional se divide en regiones. Conforme a las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia, el mismo acuerdo consigna el número de Salas para cada región, así como su sede.

A continuación expongo un mapa del territorio nacional en donde señalo las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dividida por regiones:

MAPA DE LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DIVIDIDO POR REGIONES



- | | |
|---------------------|----------------------|
| I. Noroeste I | XI Hidalgo México |
| II. Noroeste II | XII Oriente |
| III. Noroeste III | XIII Golfo |
| IV. Norte Centro I | XIV Pacífico |
| V. Norte Centro II | XV Sureste |
| VI. Noreste | XVI Peninsular |
| VII. Occidente | XVII Metropolitana |
| VIII. Centro I | XVIII Golfo Norte |
| IX. Centro II | XIX Chiapas Tabasco |
| X. Centro III | XX Caribe |

Para un mejor entendimiento se da una explicación de cada región:

- I. Del Noroeste I, comprende el Estado de Baja California.
- II. Del Noroeste II, comprende el Estado de Sonora.
- III. Del Noroeste III, comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa.
- IV. Del Norte Centro I, comprende el Estado de Chihuahua.
- V. Del Norte Centro II, comprende los Estados de Durango y Coahuila.
- VI. Del Noreste, comprende el Estado de Nuevo León y los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del Estado de Tamaulipas.
- VII. De Occidente, comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit.
- VIII. Del Centro I, comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes.
- IX. Del Centro II, comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro.
- X. Del Centro III, comprende los Estados de Guanajuato y Michoacán.
- XI. Hidalgo México, comprende los Estados de Hidalgo y de México.
- XII. De Oriente, comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla.
- XIII. Del Golfo, comprende el Estado de Veracruz.
- XIV. Del Pacífico, comprende el Estado de Guerrero.
- XV. Del Sureste, comprende el Estado de Oaxaca.
- XVI. Peninsular, comprende los Estados de Yucatán y Campeche.
- XVII. Metropolitana, comprende el Distrito Federal y el Estado de Morelos.
- XVIII. Del Golfo Norte, comprende el Estado de Tamaulipas, con excepción de los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa, del propio Estado.
- XIX. De Chiapas-Tabasco, comprende los Estados de Chiapas y Tabasco.
- XX. Del Caribe, que comprende el Estado de Quintana Roo.¹

¹ www.tff.gob.mx. Tribunal Federal Fiscal

3.2. JUICIO DE NULIDAD

El Juicio Contencioso Administrativo Federal es una forma de control jurisdiccional de los actos de la administración pública, cuya finalidad es la protección de los derechos públicos subjetivos de los particulares afectados en su interés jurídico.

El juzgador analiza mediante un punto de vista objetivo e imparcial los actos de molestia dictados por las autoridades federales y declarará si se han observado las bases mínimas de legalidad que todo acto de autoridad debe de tener. El juicio contencioso administrativo está regulado por el Código Fiscal de la Federación tramitándose ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El artículo 197 del Código Fiscal de la Federación señala que los juicios que se promuevan ante el propio Tribunal, se regirán por las disposiciones del Título VI, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente² el Código Federal de Procedimientos Civiles siempre que la disposición de éste último ordenamiento no contravenga al procedimiento contencioso que establece el Código Fiscal de la Federación.

Las determinaciones de las salas deben notificarse a los interesados a más tardar dentro del tercer día, contado desde que el expediente esté en manos del actuario. Éste deberá asentar razón de envío por correo o entrega de los oficios de notificación de las realizadas por medio de lista, así como de las notificaciones personales por él practicadas.

En la demanda el promoviente deberá indicar el domicilio para recibir notificaciones, sino señalara el domicilio respectivo, éstas se efectuarán por lista autorizada fijándose en sitio visible en la propia Sala del conocimiento.

² Supletorio: Calidad que tiene una norma ajena al derecho fiscal, y que se aplica ante la falta de disposición expresa o por defecto del propio Código Fiscal de la Federación.

Surte efectos una notificación el día hábil siguiente a aquel en que fue hecha. Tocante a las notificaciones practicadas por lista, se tendrá como fecha de notificación la del día en que se hubiese fijado la lista respectiva, Los plazos de las notificaciones son diversos:

- A) Inicio: Corre a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación.
- B) Plazo en días: Sólo se computan los días hábiles.
- C) Plazo por periodos: Si se tiene periodos o fecha determinada para su extinción se comprenderán también los días inhábiles, sin embargo, si el último día de plazo es inhábil, el vencimiento se prorrogará al día hábil siguiente.
- D) Plazos por mes o por año: Se entenderá por mes cuando el plazo vence el mismo día del mes calendario posterior a aquel en que se inició. En el caso del año, el término vence el mismo día del siguiente año calendario a aquel en que se inició.³

Se introduce ahora como posibilidad de notificación el que, además de la vía facsimilar, sea por vía de correo electrónico, para lo cual se establece que la parte que lo solicite así se le hagan las notificaciones, proporcione su dirección de correo electrónico, dándose constancia por medio del actuario del juzgado de la notificación así hecha.

En el caso de que se combata una resolución negativa ficta deberá acompañarse copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta por la autoridad. Se determina que cuando la autoridad demandada, al contestar la demanda, haga valer la extemporaneidad de la notificación anexando las constancias de la misma. El magistrado instructor concederá a la actora cinco días para que la desvirtúe.

³ Díaz González, Luis Raúl, "Medios de Defensa Fiscal", 3ra ed, Ed. Gasca, México, 2003, 87p.

3.2.1. Partes en el Juicio de Nulidad

El artículo 198 del Código Fiscal de la Federación establece como partes en el juicio contencioso administrativo:

a) Al demandante o el actor:

Persona física o moral a quien lesiona la resolución administrativa impugnada en sus derechos o pretensiones legítimamente tutelados por la legislación positiva, lo que le otorga el interés jurídico para poner en movimiento la acción jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En este juicio la autoridad administrativa puede llegar a demandar la nulidad de una resolución que haya sido favorable al particular, a este tipo de demanda se le llama juicio de lesividad. Las autoridades administrativas podrán presentar su demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que haya sido emitida la resolución cuya nulidad se reclame, cuando se pida su modificación o nulidad en cualquier tiempo sin exceder de los cinco años contados a partir del último efecto.⁴

b) A los demandados tiene el carácter como tales:

- 1.- La autoridad que dictó la resolución impugnada. La autoridad emisora de la resolución impugnada es aquella que la suscribe y no la que suele citarse al rubro del oficio que la contiene, por ende, se deberá emplazar a juicio precisamente al funcionario que firmo.
- 2.- El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

⁴ Lucero Espinosa, Manuel " Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal" Editorial Porrúa, 5ta ed. México, 1999. 156-164p.

- c) Al titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad.

Es decir, al titular de la dependencia administrativa de la que dependa la autoridad que dictó la resolución impugnada de nulidad. La justificación radica en la relación jerárquica en que está constituida la Administración Pública centralizada y la posible responsabilidad en que incurra el superior respecto del control y vigilancia que está obligado a observar respecto a sus inferiores, cuando éstos hayan emitido resoluciones que incurran en graves violaciones al principio de legalidad.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, será parte en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales, podrá apersonarse como parte en los otros juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada.

El motivo por el cual dicha Secretaria es parte dentro del juicio es la que tiene a su cargo todo lo relativo a las finanzas del Estado, es decir a su política de ingresos y egresos

- d) Al tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

3.2.2. Requisitos de la Demanda

El término para presentar la demanda será dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada directamente ante la Sala Regional competente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal de la Federación.⁵

⁵ Por ejemplo: me notifican el lunes, surte efectos el martes y comienza a correr el término el día miércoles, es de recordar que los días son hábiles, implicando con ello que el caso se amplie dos meses y medio calendario.

La demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde este la sede de la Sala o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él siempre que el envío se efectúe en el lugar que resida el demandante.

Toda promoción deberá estar firmada por quien la formule y sin este requisito se tendrá por no presentada, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el que imprimirá su huella digital y firmará otra persona a su ruego.

En el escrito interpuesto deberá de señalarse representante común y en caso de no hacerse el magistrado instructor hará tal designación en el acuerdo admisorio de la demanda, quien promueva a nombre de otro deberá acreditar la representación otorgada a más tardar en la fecha de presentación de la demanda o de la contestación, en su caso.

Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a licenciados en derecho para que a su nombre reciba notificaciones. El profesionista así autorizado podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos. Las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines.⁶

3.2.3. Requisitos de Procedencia

Para que sea procedente la demanda de nulidad debe de contener varios requisitos los cuales a manera de un mejor entendimiento los cito de acuerdo con el artículo 208 Código Fiscal de la Federación:

- I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente.

⁶ Sánchez Pichardo Alberto, "Medios de Impugnación en Materia Administrativa", Ed. Porrúa, 3ra.ed. México 2001,332-346p.

- II. La resolución que se impugna. Debiéndose presentarse anexada a la demanda, demostrando el actor su interés jurídico ya que por tal hecho muestra que existe una resolución administrativa previa que le causa perjuicio, según su criterio, con el fin de obtener una sentencia a su favor.
- III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre o domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa. El tribunal por tanto correrá traslado a la parte demandada para que en el término de ley (45 días) produzca su contestación.
- IV. Los hechos que den motivo a la demanda. Por medio de la narración se expone la situación fáctica que generó la resolución administrativa que se impugna y los actos que la autoridad administrativa ha efectuado contra el actor, respecto a su inconformidad.

De tales hechos es de donde se deriva el derecho material subjetivo que trata de hacer narrar un hecho de manera concreta y numerarlo con el fin de darle sistematicidad al escrito, y al momento de exponer los agravios o conceptos de impugnación y las pruebas ofrecidas, puedan correlacionarse.

- V. Las pruebas que ofrezcan. En caso de prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos en los que deban versar y señalará los nombres y domicilio del perito o de los testigos.
- VI. Los conceptos de impugnación.
- VII. El nombre y domicilio del tercero interesado. Para efectos de que se apersona en el juicio. El término es de 45 días a partir del día siguiente a aquél en que se corra traslado de la demanda, el escrito contendrá los requisitos de la demanda o contestación según el caso y contendrá la justificación de su derecho para intervenir en el asunto (artículo 211 del Código Fiscal de la Federación).

VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

La demanda se desechará

Se omita el nombre del demandante (fr. I).

Se omita indicar la resolución que se impugna (fr. II).

Se omitan los conceptos de impugnación (fr. VI).

Se requerirá al promovente para que subsane los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII en el término de cinco días, apercibiéndosele de que si no lo subsana, se le tendrá su demanda por no presentada o bien por no ofrecidas las pruebas según corresponda.

Es de importancia mencionar que además de los requisitos que marca el Artículo 208 del Código Fiscal de la Federación la demanda debe de contener anexos los cuales están establecidos en el artículo 209 del mismo ordenamiento el cual señala:

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

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

4. La constancia de la notificación del acto impugnado.

Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó.

Si la demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el magistrado instructor concederá a la actora el término de cinco días para que la desvirtúe. Si durante dicho término no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de la notificación de la referida resolución.

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

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

7. Las pruebas documentales que ofrezca.

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

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible.

Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda.

Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias. En ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo. Si no se adjuntan a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días.

Por no presentada la demanda:

1. Copia de la demanda y documentos anexos, para efectos de correr traslado (fr.I).
2. Documento en que acredite personalidad (fr.II).
3. Acto impugnado (fr.III).
4. Constancia de Notificación (f.IV).

Si se trata de Pruebas, se tendrán por no ofrecidas:

- a. El cuestionario que debe desahogar el perito (fr.V).
- b. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial (fr.VI).
- c. Las pruebas documentales que ofrezca. (fr.VII).

Cuando en el documento en el que conste el acto impugnado a que se refiere la fracción III de este artículo, se haga referencia a información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos 64-A y 65 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, el demandante se abstendrá de revelar dicha información. La información confidencial a que se refieren los artículos citados no podrá ponerse a disposición de los

autorizados en la demanda para oír y recibir notificaciones, salvo que se trate de los representantes a que se refieren los artículos 46, fracción IV y 48, fracción VII de este Código.⁷

3.2.4. Improcedencia y Sobreseimiento

Se entiende por improcedencia del juicio la imposibilidad jurídica de pedir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la nulidad de una resolución administrativa sobre la cual el Tribunal no tiene capacidad para resolverla por que su Ley Orgánica determina expresamente cuales son las resoluciones o actos que pueden conocer, o sea, fija la competencia material del Tribunal.

En el Artículo 202 Código Fiscal de la Federación se prevé la improcedencia, ésta puede ser examinada aún de oficio y para una mejor claridad el propio artículo señala como improcedente lo siguiente:

- 1.- Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.
- 2.- Cuya impugnación no corresponda conocer a dicho Tribunal.
- 3.- Que hayan sido materia de sentencia pronunciada Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.
- 4.- Respecto de las cuales hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivamente o juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los plazos que señala el Código.
- 5.- Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.

⁷ Lucero Espinosa Manuel, "Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa", Ed. Porrúa, 2da ed. México, 1992. 202-212p.

- 6.- Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa.
- 7.- Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.
Para los efectos de esta fracción, se entiende que haya conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el Artículo 219 de este Código.
- 8.- Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.
- 9.- Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente.
- 10.- Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.
- 11.- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado.
- 12.- Que puedan impugnarse en los términos del Artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida.
- 13.- Dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere el Artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior.
- 14.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de este Código o de las Leyes fiscales especiales.
- 15.- Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación,

si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que recaiga a un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

- 16.-Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte. La procedencia del juicio será examinada aun de oficio.

Por sobreseimiento se entiende aquél acto procesal que concluye el juicio, sin el estudio del asunto en cuanto al fondo, el artículo 203 del Código Fiscal de la Federación establece como sobreseimiento.

SOBRESEIMIENTO

- I. Desistimiento del demandante.
- II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia.
- III. En el caso de que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso.
- IV. Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado.
- V. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo. Puede ser parcial o total.

3.2.5. Pruebas

En materia contencioso administrativa se aceptan toda clase de pruebas excepto la confesión de autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades; así como las pruebas que no tengan relación directa con los hechos controvertidos o las que sean contrarias a la moral o al derecho, también las pruebas que se hubieren rendido ante la autoridad demandada, ya no podrán volver a ofrecerse ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.⁸

Las pruebas que en general se desahogan son: la instrumental, pública o privada, la testimonial, la pericial, la de reconocimiento o inspección judicial, también existe la presuncional legal y humana, hablaré brevemente de cada una:

- La prueba Instrumental. En esta prueba además de los documentos públicos y privados se incluyen las actuaciones que se realicen en el procedimiento contencioso administrativo y en el expediente administrativo del que proviene la resolución impugnada, incluyéndose en éste, las pruebas que el accionante haya aportado a la propia autoridad demandada.

Hablando de documentos públicos o privados, se puede decir que un documento es público cuando está autorizado y firmado por el funcionario público con derecho a certificar y que lleva el sello o el timbre de la respectiva oficina de la que depende el funcionario que suscribe. Mientras que los documentos privados proviene de una de las partes del juicio o de un tercero.

- La prueba Testimonial. Se presenta cuando se requiere información de quienes vieron, escucharon o percibieron por algún sentido los sucesos sobre los que habrá de declarar.

⁸ Ponce Gómez Francisco, "Derecho Fiscal", 2ª ed, Ed Banca y Comercio, México, 2002, 290-293p.

Al ofrecerla deberán exhibirse a los testigos y sus respectivos interrogatorios, de los testimonios se levantara acta pormenorizada y el magistrado podrá formular preguntas que estén en relación directa con los hechos controvertidos o persigan la aclaración de cualquier respuesta.⁹

- La prueba Pericial tiene lugar cuando se requiere conocer o apreciar algún hecho materia de prueba, por medio de conocimientos especiales en alguna ciencia, arte u oficio y en los casos que expresamente lo determine la ley. Una vez admitida se concede plazo a ambas partes o si ya lo designó el oferente sólo a la parte contraria, para que nombren perito.

El Magistrado conserva su derecho de designar perito en los siguientes casos: si alguna de las partes no lo señala en el plazo concedido para tal efecto, si el designado por las partes no acepta el cargo dentro de las cuarenta y ocho horas que sigan a la notificación de su nombramiento; cuando el perito no rinda su dictamen en la audiencia de ley; cuando el que fue nombrado y acepto su cargo, lo renunciare; si el que propuso no hiciere nueva designación; o cuando el designado por las partes no se encuentra en el lugar del juicio o no hubiere señalado domicilio para citarlo.

- La Inspección Judicial. Tiene como principal objetivo examinar el lugar en que se produjo el hecho, o el estado de la cosa litigiosa o controvertida, así como los objetos que el interesado considere que deben ser motivo de revisión minuciosa. Se ofrece también en la demanda o en la contestación y se desahoga en la audiencia de ley. Del reconocimiento se levantará acta circunstanciada.

⁹ Treviño Garza, Adolfo " Tratado de Derecho Contencioso Administrativo", Ed. Porrúa, 2da ed. México 1999, 162p.

- Cabe mencionar que las presunciones en estrictos términos jurídicos producen efectos legales porque la ley las contempla sin embargo las llamadas presunciones humanas o de hecho, quedan al arbitrio del Magistrado, pero para que sean apreciadas como medios de prueba es indispensable que entre el hecho demostrado y aquel que se trata de deducir haya un enlace preciso y más o menos necesario.¹⁰

3.2.6. Sentencia

Se entiende por sentencia el acto solemne que pone fin a la contienda, decidiendo sobre las preferencias que han sido objeto de pleito. Dentro de una concepción más técnica, la sentencia es el acto jurisdiccional por medio de l cual el juzgador previo al análisis de la litis planeada y la valoración de las pruebas, define una controversia⁷

Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios. Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o resolución de la sala deberá examinar primero aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. Cuando la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

¹⁰ Sánchez Hernández Mayolo, "Derecho Fiscal" Cárdenas Editores Distribuidor, 2da Ed. México, 1999. 696, 697p.

Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante.

No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda. En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.

Una resolución administrativa se declarará que es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

- A. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
- B. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.
- C. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.
- D. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.
- E. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá hacer valer

de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.¹¹

La sentencia definitiva podrá:

- ⇒ Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- ⇒ Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- ⇒ Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.
- ⇒ Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este Código.

En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia. Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de este Código, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.

¹¹ Sánchez Hernández Mayolo, "Derecho Fiscal" Cárdenas Editores Distribuidor"; op. cit. (10) p 714

3.3. RECURSOS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

El recurso es un medio de defensa el cual disponen las partes en un juicio, con el fin de revocar o modificar alguna resolución o acuerdo que le agravie. En sentido etimológico, la palabra recurso proviene del latín "recursus" que significa: " acción y efecto de recurrir. Vuelta, o retorno de una cosa al lugar donde salió".¹²

Para Ignacio Burgoa el recurso es un medio jurídico de defensa que surge dentro de un procedimiento judicial o administrativo para impugnar un acto del mismo y que tiene como finalidad revocarlo, confirmarlo o modificarlo, mediante un nuevo análisis que genera la prolongación de la instancia en la cual se interpone, conservando o manteniendo de ésta, en su substanciación los mismos elementos teleológicos modificadores del acto atacado.¹³

Los recursos que se dan dentro del Procedimiento Contencioso Administrativo Federal son los recursos de revisión, recurso de queja y de reclamación, los cuales son necesario darles una explicación más explícita de cada uno.

3.3.1. Recurso de Revisión

El recurso de revisión constituye un medio impugnativo de carácter unilateral, de acuerdo a las artículos 248 y 249 del Código Fiscal de la Federación solo puede ser interpuesto por las autoridades, se puede llegar a comparar con el Juicio de Amparo concedido a los particulares , puesto que tanto el Recurso de Revisión como el Juicio de Amparo, se tramitan ante los Tribunales Colegiados de Circuito correspondientes.

Procede el recurso contra resoluciones o sentencias dictadas en primera instancia por las secciones de la Sala Superior o las Salas Regionales, siempre que durante el Juicio se hayan cometido violaciones procesales que afecten las defensas de dichas autoridades y esas violaciones trasciendan al sentido de la resolución.

¹² Diccionario de la Lengua Española, Tomo II, 1156p.

¹³ Burgoa, Ignacio " El Juicio de Amparo" 6ta cd.,Editorial Porrúa, México 2004,554p.

O bien, cuando en la misma sentencia o resolución se cometan violaciones procesales, siempre y cuando la cuantía del asunto excedan de 200 veces al salario mínimo general diario del Distrito Federal, elevado al año, vigente en el momento de la emisión del asunto impugnado.

Si el asunto no excede esa cantidad deberá la autoridad recurrente razonar la importancia y trascendencia del mismo para su procedencia, sobre estos últimos requisitos se ha establecido el criterio del poder Judicial de manera irregular, en el sentido que, cada asunto reviste su concepto generalizado de la forma en que se cumple con estos requisitos, por tanto podemos adoptar el criterio del jurista Emilio Margain Manautou, que considera cumplidos estos requisitos:

- I.- Cuando el asunto resuelto por las salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sea el primero de su naturaleza y traiga o pueda traer consigo que otros particulares, con problemas similares, percatados del fallo, intenten al juicio con idénticos resultados, por lo que sería de interés conocer el criterio de los Tribunales de Circuito.
- II.- Cuando el asunto aún siendo nuevo este resuelto en forma diferente por la Suprema Corte o por los Tribunales Colegiados
- III.- Cuando el problema haya sido resuelto en favor de la autoridad por la Suprema Corte o por algún Tribunal Colegiado.
- IV.- Cuando exista para ese problema jurisprudencia de la Suprema Corte o de los Tribunales Colegiados.
- V.- Cuando el problema no este debidamente explorado por el Derecho Tributario o por el Derecho Administrativo según sea el caso ¹⁴

¹⁴ Lucero Espinosa Manuel, "Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa", op. cit (7), 26p.

Independientemente del monto existen otras causales para la procedencia del Recurso de Revisión como lo es cuando el interés fiscal de la Federación se ve afectado, cuando se trata de interpretación de las leyes o reglamentos o respecto a las formalidades esenciales del procedimiento; o por fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución y por último en materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Se presenta ante la Sala Regional o sección de la Sala Superior que haya dictado sentencia definitiva dentro de los quince días siguientes en que surta efectos la notificación de la sentencia recurrida.

En los casos en que una sentencia del citado Tribunal, sea impugnada por el actor mediante el juicio de Amparo y por las autoridades demandadas en revisión, el Tribunal Colegiado que conozca del Amparo deberá también conocer de la Revisión en la misma sesión a fin de evitar contradicción en las sentencias que resuelvan ambos medios de impugnación.

3.3.2. Recurso de Queja

En el artículo 239-B, fracciones I, inciso c) y VII, del Código Fiscal de la Federación, se establece la existencia del Recurso de Queja, siendo el supuesto para su procedencia, el incumplimiento por parte de la autoridad de la sentencia interlocutoria emitida por la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que ordena la suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo.

Este recurso se podrá interponer por escrito, en cualquier tiempo, ante el Magistrado Instructor, en el que se deberán expresar las razones por las que se considera que se ha dado el incumplimiento de la suspensión otorgada y, si los hay, los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en que pretenda la ejecución del acto.

Para ello, 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 se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el Magistrado Instructor deberá dar cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días siguientes.

Si la Sala resuelve que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión. Dicha resolución 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 15 días de su salario, sin exceder del equivalente a 45 días del mismo.

3.3.3. Reclamación

Una vez que el magistrado instructor hubiere determinado desecharla por no contener alguno de los requisitos previstos en las fracciones I, II y IV que señala el artículo 208 del Código Fiscal procede se dicte auto de desechamiento de la demanda por improcedente.

En contra del auto de desechamiento o que tenga por no presentada la demanda, contestación, o la ampliación de ambas o de alguna prueba, que emita el magistrado instructor, el demandante podrá interponer el recurso de reclamación que contempla el artículo 242 del CFF dentro de los siguientes 15 días o cuando se haya notificado dicho acuerdo. Se interpondrá ante la Sala respectiva donde éste adscrito el magistrado instructor, ordenándose correr traslado a la contraparte para que en el término de quince días manifieste lo que a su derecho convenga, dándose cuenta a la Sala para que resuelva lo conducente dentro del término de cinco días. No podrá excusarse el Magistrado que haya dictado el acuerdo o resolución combatido.

CAPITULO IV

LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

4.1. SUSPENSIÓN EN EL ARTÍCULO 208-BIS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

La adición del artículo 208 bis al Código Fiscal de la Federación vigente a partir del 1° de enero de 2001, conlleva una serie de ventajas para el particular que bien aprovechadas pueden liberarlo de la obligación de garantizar el interés fiscal si se encuentra en estado de insolvencia, (pues basta con la manifestación bajo protesta de ser insolvente, para que se dispense el otorgamiento de garantía), de no enfrentarse a una autoridad que le niegue el otorgamiento de la suspensión o de indemnizar por daños y perjuicios que se ocasionen a terceros.

En la práctica tanto el particular como las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal encargadas de realizar el procedimiento y dictar resolución definitiva, se enfrentan a una serie de lagunas al seguir aplicando tal disposición.

Es cierto que trajo beneficios al particular pues ya no tiene que acudir ante la autoridad exactora a solicitar la suspensión, sin correr el riesgo de que ésta la niegue, rechace la garantía o reinicie la ejecución del acto que se impugna, también lo es que no siempre puede resultar beneficiado al optar por formular su petición de la suspensión a la luz del mencionado artículo 208-bis.

Siendo de importancia señalar textualmente lo que el artículo en comento menciona, y para una mejor claridad, se transcribe a continuación:

“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.

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 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.”

4.1.1. Definición

La palabra suspensión conforme al Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española, "...tiene su raíz en el latín suspensio, suspensionis, que significa acción y efecto de suspender o suspenderse; suspender a su vez deriva del latín suspendere, que se traduce en levantar, colgar o detener una cosa en algo o en el aire. También se traduce como detener o diferir por algún tiempo una acción u obra..."¹

Para el Maestro Don Ignacio Burgoa Orihuela, la suspensión del acto reclamado en el Juicio de Amparo es: "...aquél proveído judicial (auto o resolución que concede la Suspensión de plano u oficiosa, provisional o definitiva) creador de una situación de paralización o cesación, temporalmente limitada, de un acto reclamado de carácter positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo o inicialización, desarrollo o consecuencias de dicho acto, a partir de la mencionada paralización o cesación sin que se invaliden los estados o hechos anteriores a éstas y que el propio acto hubiese provocado".²

Para Raúl Díaz González la suspensión de la ejecución es el medio mediante el cual la parte afectada por la ejecución de cierto acto administrativo, le pide a la sala que atiende su asunto, el que acuerde la suspensión provisional del acto de que se trate, para posteriormente resolver sobre la definitividad, a través de una resolución interlocutoria, previa toma de las medidas cautelares necesarias.

Así la suspensión en el juicio de nulidad la defino como un acto de un órgano jurisdiccional competente cuya orden será el paralizar el acto impugnado con el fin de que no se produzca y, si ya se inició, se detengan sus consecuencias o resultados o que se evite que éstos se realicen, así como también que no se causen perjuicios de imposible reparación al que solicita la suspensión.

¹ Diccionario de la lengua española, Real Academia Española, Tomo II, 21 ed., Editorial Espasa Calpe, S.A., Madrid, 1992, 1924p.
² Góngora, Pimentel Genaro.- "La suspensión en materia administrativa", 5ª ed., Editorial Porrúa, México, 1999, 7p.

4.1.2. Requisitos

Del artículo 208-Bis del Código Fiscal de la Federación sobresalen tres requisitos esenciales:

1. Promover el medio legal de defensa, esto es el juicio contencioso administrativo y que éste sea admitido a trámite.
2. Solicitar la suspensión del acto impugnado.
3. Garantizar el interés fiscal cuando proceda.³

En efecto, para tramitar la suspensión, se encuentra la interposición del Juicio Contencioso Administrativo en contra de alguna resolución materia de competencia de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que éste se admita y que se solicite la paralización temporal en cualquier tiempo hasta que se dicte sentencia.

La solicitud de suspensión del o de los actos impugnados, se puede formular al presentar la demanda o en cualquier tiempo, siempre y cuando la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conoce del juicio contencioso administrativo no haya dictado sentencia en la que resuelva sobre el fondo de la resolución impugnada.

Se observa que no existen criterios uniformes entre las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en cuanto a la tramitación y forma en que se concederá la suspensión, lo que trae consigo una incertidumbre para el particular que solicita esta medida directamente ante la Sala en la que se tramita el Juicio Contencioso Administrativo.

³ Góngora Pirmentel, Genaro, "La Suspensión del Acto Administrativo" Ed. Porrúa., México, 1999, 156-161p.

4.1.3. Forma

En cuanto a la forma de presentación de la solicitud de suspensión, el artículo 208-bis del Código Fiscal de la Federación, es claro al establecer que se podrá solicitar en el escrito de demanda o en cualquier tiempo hasta que se dicte sentencia definitiva, sin embargo, no contempla disposición expresa en cuanto a los documentos que como pruebas deben anexarse a la solicitud, ni si de los mismos como del escrito de suspensión deberá acompañarse copias suficientes para correr traslado a la contraparte o al tercero interesado cuando lo haya.

Se observa por tanto una omisión que debe legislarse, en razón de que algunas Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando el artículo 208 bis, no dispone que deberá pedirse informe a la autoridad ejecutora, realizan esta diligencia para allegarse de más elementos y deberían de dar a conocer el escrito de solicitud de suspensión así como los documentos anexos para que la autoridad pueda rendir su informe respectivo y el tercero interesado manifestar lo que a su derecho convenga.

4.2. PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN

La suspensión a través del juicio de nulidad se observa que es un medio donde resulta un resguardo para el accionante de los intereses que se tratan de proteger procurando evitar que se ejecute la resolución impugnada.

No se exige al promovente requisito alguno previo ni posterior para que surta efectos, es decir, sin condición se otorga la suspensión y se procura justificar la procedencia o improcedencia de la misma, así como en su caso el otorgamiento o negativa, en el mismo acto, señalando cuando así procede, la afectación que se causaría al interés general en caso de concederse.

4.2.1. Efectos de la Suspensión

La finalidad y los efectos de la suspensión provisional consisten en mantener viva la materia en el juicio de que se trate, ya sea de amparo o contencioso administrativo, es decir, que el acto impugnado quede en un estado de congelación, sin establecer ningún tipo de modalidad, (atendiendo a que el Juzgador, no cuenta con mayores elementos que los aportados por el demandante en el momento de solicitar la suspensión), cuyo efecto inmediato será que la actividad de las autoridades ejecutoras se paralice.

La vigencia de la suspensión, comienza a partir de la fecha en que se notifica la resolución a la autoridad responsable y termina hasta que se pronuncia sentencia definitiva en el Juicio Contencioso Administrativo, a menos de que sea revocada por alguna de las formas autorizadas por la ley.

En resumen, la principal finalidad o efecto de la suspensión, es paralizar temporalmente la ejecución del acto impugnado, esto es, impedir que la autoridad administrativa le dé cumplimiento con el propósito de que se preserve el juicio o la materia del mismo.

El objetivo que también se persigue al solicitar la suspensión, es que el acto controvertido no se ejecute, hasta en tanto no se obtenga una resolución definitiva favorable, una vez obtenida ésta, el acto ya no podrá hacerse efectivo pero si por el contrario se dictó una resolución desfavorable, la autoridad tendrá libertad para hacerlo cumplir; además de que también se persigue que el juicio no quede sin materia.⁴

⁴ Lucero Espinosa, Manuel " Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación" 5ª ed, Ed. Porrúa., México, 2000, 170p.

4.2.2. Garantía

El artículo 208-bis, del Código Fiscal de la Federación, es omiso en señalar el medio de garantía que debe ofrecerse tratándose de otros créditos fiscales tales como los aprovechamientos y accesorios, pues únicamente hace alusión a las contribuciones, considero que tratándose del cobro de créditos fiscales, debe garantizarse el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía que establece el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, tales como:

- A) Prenda o hipoteca.
- B) Fianza otorgada por Institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión.
- C) Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia.
- D) Embargo en la vía administrativa.
- E) Títulos valor o cartera de créditos del propio contribuyente, sólo cuando sea imposible garantizar por los medios que anteceden.

Cuando la ejecución del acto impugnado ocasione daños o perjuicios a la otra parte o a terceros, el particular debe otorgar garantía bastante para indemnizar si se obtiene sentencia favorable en el juicio, tal es el caso de aquellos juicios en los que se controvierte una resolución administrativa emitida por el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, en donde existe un tercero perjudicado que debe ser protegido en caso de que la sentencia que se dicte le ocasione daños o perjuicios.⁵

Hablando de contribuciones, la regla general es otorgar la suspensión provisional previo depósito de la cantidad que se adeude ante la Tesorería de la Federación o de la Entidad Federativa que corresponda, o que con antelación se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora; en los casos en que la autoridad previamente practicó el embargo en la vía administrativa.

⁵ Retortillo González Cirilo Martín, "Suspensión de los Actos Administrativos por los Tribunales de lo Contencioso" Ed. Montecorvo, S.A., España, 1997, 98p.

Cuando se concede la suspensión y el interés fiscal se encuentra garantizado dicha situación al parecer no afecta, sin embargo si se corriera traslado a las autoridades que son parte en el juicio contencioso administrativo, podrían tener la posibilidad de manifestar lo que a su derecho convenga, en la práctica no lo contempla el artículo 208-bis, del Código Fiscal de la Federación, sin embargo algunas Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aplican en forma supletoria el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, (por disposición expresa del artículo 197 el Código Fiscal de la Federación), donde conceden un término de tres días para tal fin, vencido el cual, se hayan o no manifestado, se procede a resolver en definitiva la suspensión del acto impugnado.

En el supuesto de que el particular acredite que el cobro de la cantidad exigida por las autoridades fiscales excede de sus posibilidades económicas, se le eximirá de otorgar la garantía respectiva, esa circunstancia se puede acreditar ante la Sala Fiscal, con la constancia de ingresos del solicitante, con un informe del Registro Público de la Propiedad y/o con la manifestación bajo protesta de decir verdad de no contar con bienes suficientes para garantizar la cuantía del crédito fiscal que se impugna, donde la carga de la prueba es para el accionante del juicio de nulidad.

Cuando se trata del cobro de contribuciones, la garantía se otorga con mayor razón si la autoridad practicó embargo precautorio en la vía administrativa, por existir presunción en el sentido de que el interés fiscal ha quedado asegurado a satisfacción de la autoridad exactora; esto es, la Sala no puede determinar si los bienes embargados son suficientes para garantizar el crédito fiscal, en tanto que no tiene facultades para ello.

4.2.3. No deberá ocasionar daños o perjuicios a terceros o a la otra parte

Cuando se trata de la afectación a terceros, la mayoría de los Magistrado establecen una fianza, cuyo monto se determina tomando en consideración el tipo de asunto; este supuesto se da fundamentalmente en materia de Propiedad Industrial, para fijar la cuantía de la garantía que se requerirá en estos asuntos, se acordó un monto

mínimo, que generalmente se aplica tomando en consideración la duración del juicio y de los medios de defensa que podrían hacer valer las partes involucradas en contra de la sentencia definitiva que la Sala dicte, aproximadamente en el periodo de un año.

Algunos Magistrados no requieren a las autoridades ni a tercero interesado a fin de que manifiesten lo que a su derecho convenga en relación con la suspensión, en tanto que el artículo 208-Bis, del Código Fiscal de la Federación, es omiso en disponer tal cuestión; sin embargo, si quienes son parte en el juicio hacen algún señalamiento con relación a la medida cautelar, sus argumentos sí son considerados al resolver en definitiva sobre la suspensión solicitada.

4.2.4. La autoridad fiscal decreta o niega la suspensión

En que en contra del auto que conceda o niegue la suspensión provisional no procede recurso alguno, pues así lo dispone expresamente el párrafo segundo, de la fracción III, del artículo 208-Bis, del Código Fiscal de la Federación; por lo tanto, el único medio legal de defensa al alcance del afectado con tal resolución, es el Juicio de Amparo Indirecto, de conformidad con el artículo 114, fracción IV, de la Ley de Amparo.

“Artículo 114.- El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:

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

Atendiendo al artículo antes transcrito, la demanda de amparo indirecto debe presentarse ante el Juez de Distrito quien de conformidad con el artículo 122 de la Ley de Amparo, decretará la suspensión de oficio o a petición de parte agraviada.

De conformidad con el artículo 123 de la ley en comento, la suspensión de oficio procederá cuando se trate de algún acto, que, si llegara a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada. En este tipo de suspensión 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, sus efectos únicamente consistirán en ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden, tomando el juez las medidas pertinentes para evitar la consumación de los actos reclamados.

Fuera del caso antes mencionado, el Juez de Distrito podrá decretar la suspensión del acto reclamado (acuerdo que conceda o niegue las suspensión provisional), siempre y cuando concurren los requisitos previstos por el artículo 124 de la Ley de Amparo:

- a.- Que la solicite el agraviado.
- b.- 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.

- c.- Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

El Juez de Distrito, al conceder la suspensión, procurará tomar las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio.⁶

⁶ Rodríguez Arana Muñoz, Jaime "La Suspensión del Acto Administrativo (vía recurso)" Ed. Montecorvo, S.A., Madrid, 1997, 1115p.

4.3. ANÁLISIS COMPARATIVO

Se observa que la Ley de Amparo y el Código Fiscal de la Federación tienen similitudes y diferencias refiriéndose a la suspensión en particular, y con el fin de una mejor explicación haré un breve análisis:

Comparando el artículo 208-Bis del Código Fiscal de la Federación y los artículos 124, 125 y 135 de la Ley de Amparo existen varias congruencias:

- 1) De conformidad con el artículo 208-bis, del Código Fiscal de la Federación, se exige que lo solicite el demandante; por su parte, de acuerdo con lo previsto en el artículo 124 de la Ley de Amparo, también es necesario que lo solicite el agraviado.
- 2) Otro requisito común que exigen los dos preceptos citados en el párrafo que antecede, consiste en que no se siga perjuicio al interés general.
- 3) Ambas leyes disponen en esencia el mismo requisito al aludir en los artículos 208-bis del Código Fiscal de la Federación y 125 de la Ley de Amparo, que cuando se pueda ocasionar daño o perjuicio a terceros, la medida suspensiva se concederá si el quejoso otorga garantía bastante con la finalidad de reparar el daño e indemnizar por los perjuicios que con aquélla se causaren, si no obtiene sentencia favorable.
- 4) Tanto el artículo 135 de la Ley de Amparo como el 208 del Código Fiscal de la Federación exigen para conceder la suspensión hablando de contribuciones que exista un previo depósito de la cantidad que se cobra ante la Tesorería de la Federación, así como señalan los respectivos ordenamientos que el depósito no se exigirá cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del quejoso, según apreciación del Juez.

Mientras que las diferencias que existen entre la propia Ley de Amparo y el artículo 208 bis del Código Fiscal de la Federación no son desapercibidas:

- a) En principio la concesión de la suspensión en el amparo es obligatoria debido a que el Artículo 122 de la Ley de Amparo señala que se decretará de oficio o a petición de parte agraviada, en cambio, en el Juicio de Nulidad sólo podrá ser acordada por el Presidente de la Sala que conozca del asunto.
- b) La Ley de Amparo señala dos tipos de suspensión, la de oficio y la que se tramita a petición de parte. La primera procede cuando se trata 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, o bien, cuando se trate de algún acto que, si llegare a consumarse haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada. La suspensión a petición de parte, se otorga a solicitud del agraviado, siempre que no se siga perjuicio al interés social, si se contravengan disposiciones de orden público y además, sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto, en cambio, en el Contencioso Administrativo únicamente existe la suspensión a petición de parte y se puede decretar en el mismo auto que admite la demanda.
- c) Conforme a la Ley de Amparo la suspensión siempre se tramita por cuerda separada, aunque la que es de oficio se decreta de plano, en cambio, la que es a petición de parte, se tramita mediante un incidente, en el que se le solicita informe previo a las autoridades responsables, fijando una fecha para la audiencia incidental, en la que se podrán rendir pruebas, y en la misma audiencia se dicta resolución. En el procedimiento administrativo se tramita dentro del mismo juicio principal, y en el propio auto admisorio se decreta o se niega, aunque puede decretarse también en cualquier etapa del juicio, al igual que en el juicio de amparo.⁷

⁷ Treviño de la Garza, Adolfo "Tratado de Derecho Contencioso Administrativo" Ed. Porrúa., México, 1999, 155,170 p.

4.4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Como ya se comentó en capítulos anteriores existen normas que tienden a regular al Estado, esto es a través de actos administrativos los cuales para asegurar su cumplimiento se constituye un procedimiento administrativo. Éste procedimiento está formado por una serie de pasos y tiempos que se emplean para generar o ejecutar un acto emanado de la administración pública.

Un acto generalmente administrativo señala deberes y obligaciones a cargo de los particulares y si éstos no los cumplen voluntariamente, la autoridad administrativa tiene medios coercitivos para hacerlos cumplir, es decir, la ley le concede plena facultad para ejecutarlos.

Este procedimiento es una serie de actos y de formalidades que culminan con el acto administrativo y sus consecuencias.⁸

4.4.1. Procedimiento Administrativo de Ejecución

En materia fiscal, el Código Fiscal de la Federación, regula el procedimiento administrativo de ejecución, que no es otra cosa que la potestad con la que cuenta la autoridad para obligar a los deudores a cumplir con su deber contributivo por medio de diversos actos procedimentales, hasta llegar a apoderarse de sus bienes y rematarlos, con la finalidad de obtener la cantidad adeudada, sin necesidad de que en este procedimiento intervenga otra autoridad.

Sobre este procedimiento administrativo de ejecución, es de señalar que se encuentra regulado en el Capítulo III, artículo 145, del Código Fiscal de la Federación, como un procedimiento oficioso. Se desprenden del citado artículo ciertos requisitos necesarios para que la autoridad inicie el procedimiento administrativo de ejecución., estos requisitos son los siguientes:

⁸ Ponce Gómez, Francisco "Derecho Fiscal" Ed. Banca y Comercio, México, 219-221p.

- 1.- La determinación por parte de la autoridad de un crédito fiscal que se fije en cantidad líquida, cuando el contribuyente omite el cumplimiento de sus obligaciones fiscales
- 2.-Que el crédito fiscal no haya sido cubierto o garantizado dentro de los plazos señalados. En términos del artículo 65 del Código Fiscal de la Federación, el plazo para pagar las contribuciones omitidas determinadas por la autoridad como resultado del ejercicio de sus facultades de comprobación y los demás créditos fiscales, es de 45 días siguientes a aquél en que haya surtido efectos su notificación.
- 3.-Que no se haya interpuesto medio de defensa y no se haya solicitado la suspensión de la ejecución.

Una vez que la autoridad emite algún crédito fiscal, el particular afectado puede optar por: cubrir el crédito mediante el pago total o en parcialidades, o hacer uso de la figura jurídica llamada compensación; pagar y no impugnarlo; pagar e impugnarlo, mediante el recurso de revocación o el llamado juicio de nulidad; o impugnarlo, ya sea vía recurso de revocación o juicio contencioso administrativo.

En el supuesto de que el particular opte por promover el recurso de revocación, cuenta con 45 días para interponerlo de conformidad con el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación, si se realiza en tiempo y forma y se solicita la suspensión de su ejecución por escrito, por disposición legal del artículo 144 del mencionado Código Tributario, el procedimiento administrativo de ejecución se suspende de manera automática, en este caso el plazo para garantizar el interés fiscal es de cinco meses siguientes a partir de la fecha en que se interpuso dicho medio legal de defensa. Cuando en el medio de defensa se impugnen únicamente algunos de los créditos determinados por el acto administrativo, cuya ejecución fue suspendida, se pagarán los créditos fiscales no impugnados con los recargos correspondientes.

4.4.2. Garantía en el Procedimiento Administrativo de Ejecución

Cuando se garantice el interés fiscal el contribuyente tendrá obligación de comunicar por escrito la garantía, a la autoridad que le haya notificado el crédito fiscal. Si se controvierten sólo determinados conceptos de la resolución administrativa que determinó el crédito fiscal, el particular tendrá que pagar la parte que consintió del crédito así como los recargos correspondientes, por medio de declaración complementaria y garantizará la parte controvertida y sus recargos.

Si el particular no presenta declaración complementaria, la autoridad exigirá la cantidad que corresponda a la parte consentida, sin necesidad de emitir otra resolución. Si se confirma en forma definitiva la validez de la resolución impugnada, la autoridad procederá a exigir la diferencia no cubierta, con los recargos causados.

No se exigirá garantía adicional si en el procedimiento administrativo de ejecución ya se hubieran embargado bienes suficientes para garantizar el interés fiscal o cuando el contribuyente declare bajo protesta de decir verdad que son los únicos que posee. En el caso de que la autoridad compruebe por cualquier medio que esta declaración es falsa podrá exigir garantía adicional, sin perjuicio de las sanciones que correspondan; observando lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 141 del Código Fiscal de la Federación.

También se suspenderá la ejecución del acto que determine un crédito fiscal cuando los tribunales competentes notifiquen a las autoridades fiscales sentencia de concurso mercantil dictada en términos de la ley de la materia y siempre que se hubiese notificado previamente a dichas autoridades la presentación de la demanda correspondiente.

Las autoridades fiscales continuarán con el procedimiento administrativo de ejecución a fin de obtener el pago del crédito fiscal, cuando en el procedimiento judicial de concurso mercantil se hubiere celebrado convenio estableciendo el pago

de los créditos fiscales y éstos no sean pagados dentro de los 30 días siguientes a la celebración de dicho convenio o cuando no se dé cumplimiento al pago con la prelación establecida en el Código Fiscal de la Federación.

Asimismo, las autoridades fiscales podrán continuar con dicho procedimiento cuando se inicie la etapa de quiebra en el procedimiento de concurso mercantil en los términos de la ley correspondiente.

4.4.3. Incidente de Suspensión de la Ejecución

En caso de negativa o violación a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, los interesados podrán promover el incidente de suspensión de la ejecución ante la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conozca del juicio respectivo u ocurrir al superior jerárquico de la autoridad ejecutora, si se está tramitando recurso, acompañando los documentos en que conste el medio de defensa hecho valer y el ofrecimiento o, en su caso otorgamiento de la garantía del interés fiscal. El superior jerárquico aplicará en lo conducente las reglas establecidas por este Código para el citado incidente de suspensión de la ejecución.

Si el particular formula en contra del acto de autoridad el Juicio Contencioso Administrativo y, opta por solicitar la suspensión de su ejecución ante la propia autoridad ejecutora, deberá cumplir ciertos requisitos, tales como garantizar por cualquiera de los medios permitidos por el artículo 141, del Código Fiscal de la Federación, el interés fiscal dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha en que surtió efectos la notificación del acto administrativo de que se trate, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 65, del citado ordenamiento legal; la garantía en cuestión, deberá ser ofrecida ante la autoridad recaudadora correspondiente que se encargará de calificar y decidir si procede y, en su caso, darle el trámite correspondiente a fin de suspender el procedimiento administrativo de ejecución.

De lo anterior deduzco tres requisitos esenciales para la procedencia de la suspensión:

1. Promover el medio legal de defensa.
2. Garantizar el interés fiscal desde el momento en que se solicita la suspensión, salvo que se interponga el recurso de revocación, caso en el cual se cuenta con cinco meses para otorgar garantía.
3. Solicitar la suspensión por escrito.

Si el particular durante la substanciación del juicio contencioso administrativo, optó por solicitar la suspensión ante la propia autoridad ejecutora y ésta se niega a concederla, rechaza la garantía ofrecida o reinicia la ejecución del acto impugnado, el particular puede entonces promover ante la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que esté conociendo del juicio contencioso administrativo, el incidente de suspensión de la ejecución regulado en los artículos 227 y 228, del Código Fiscal de la Federación, quien dictará resolución en la que decrete o niegue la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución o decida sobre la admisión de la garantía ofrecida.

4.5. HABLANDO DE SUSPENSIÓN A LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Por lo que respecta a las resoluciones impugnadas que sancionan a los servidores públicos, los Magistrados integrantes de cada una de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, analizan de manera individual cada caso, lo que implica que en algunas ocasiones se conceda la suspensión atendiendo a la naturaleza de la violación alegada en la demanda respecto de la sanción que se impuso al funcionario, como podría ser amonestación privada o pública y aún en el caso de destitución, esencialmente con base en el principio de "apariencia del buen derecho" y considerando si no se ha hecho efectiva la sanción y si la autoridad demandada al emitir el acto que se controvierte se apegó estrictamente a lo establecido en ley.

Al momento de conceder la suspensión de sanciones impuestas a los servidores públicos, consistentes en multas económicas y destituciones o inhabilitaciones en el cargo, se concede tal suspensión respecto de la multa siempre y cuando quede garantizada o exceda de la posibilidad del demandante, por lo que toca a la segunda sanción, se va a conceder la suspensión cuando no se haya ejecutado y con su otorgamiento no se cause perjuicios al interés general o a terceros, tomando en consideración los motivos por los que se sanciona al servidor públicos y la gravedad de la responsabilidad en que incurrió.

PROPUESTA

Considero que el artículo 208-bis, analizado, es omiso en regular la existencia de un informe previo por parte de la autoridad responsable a fin de resolver si se concede o no la suspensión, no obstante lo anterior, en la práctica algunos Magistrados requieren a la contraparte, aplicando por analogía lo dispuesto en el artículo 131 de la Ley de Amparo, pero algunos no emiten tal proveído, simplemente resuelven con los elementos que le fueron aportados al momento de solicitar la suspensión, aún así, si existe algún tipo de manifestación al respecto por parte de la autoridad o de algún tercero, dichos argumentos sí se consideran al momento de resolver en definitiva la suspensión.

Una de las lagunas que presenta el artículo 208-bis, del Código Fiscal de la Federación, se refiere a la forma de garantizar actos administrativos que no constituyen contribuciones, pues en la práctica constante en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, existe una disyuntiva de aplicar por analogía la disposición que contempla el propio artículo en comento, es decir, solicitar el depósito de la cantidad adeudada ante la Tesorería de la Federación, o, aceptar cualquier medio de garantía permitido por el artículo 141, del Código Fiscal de la Federación.

Creo que esta laguna se subsanaría si el legislador contemplara que tratándose de los actos administrativos impugnados en el juicio contencioso administrativo, independientemente de su naturaleza netamente fiscal o administrativa (en amplio sentido), procederá la suspensión siempre y cuando no se ocasionen daños o perjuicios a la contraparte o a terceros, previa garantía que se haya ofrecido en términos del artículo 141, del Código Fiscal de la Federación, con la salvedad de que no se exigirá ésta si las condiciones económicas del solicitante no se lo permite, situación que deberá acreditar o manifestar bajo protesta, apercibido de las penas en que puede incurrir formular declaraciones falsas ante una autoridad administrativa.

El artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación se encontraría mejor regulado si expresamente se mencionara que el medio de garantía otorgado deberá expedirse a favor del perjudicado y, en caso de que en sentencia definitiva se obtenga sentencia favorable, la Sala Fiscal deberá ordenar la cancelación de la garantía y si por el contrario, la sentencia definitiva fuere desfavorable al que solicitó la suspensión del acto impugnado, el beneficiario dentro de un término prudente, podrá solicitar ante la Sala que esté conociendo del juicio de nulidad, que dicha garantía se haga efectiva, siempre y cuando acredite fehacientemente los daños y perjuicios que haya sufrido.

Lo anterior tiene razón en el hecho de que al dictar las sentencias definitivas, las Salas Fiscales se encuentran en la interrogante de qué hacer con la garantía que se otorgó para conceder la suspensión del acto impugnado, pues lo que no se solicita expresamente no puede concederse aún cuando sea un hecho notorio el que la garantía debe hacerse efectiva cuando no se obtenga sentencia favorable o que ésta debe dejarse sin efectos cuando el demandante logró acreditar los extremos de su pretensión.

De igual manera es omiso en disponer si podrán ofrecerse pruebas, lo que deja al promovente en un verdadero estado de incertidumbre en virtud de que se deja a la suerte de que si en el expediente principal obran documentos que le son favorables serán considerados por el Juzgador al decidir en definitiva la suspensión, y por el contrario si éstos no fueron ofrecidos, no tiene la certeza de que ellos serán requeridos.

El artículo invocado es claro al establecer que se podrá solicitar en el escrito de demanda o en cualquier tiempo hasta que se dicte sentencia definitiva, pero no contempla la disposición expresa en cuanto a los documentos que como pruebas deben anexarse a la solicitud, ni si de los mismos como del escrito de suspensión deberá acompañarse copias suficientes para correr traslado a la contraparte o al tercero interesado cuando lo haya.

De igual manera, no establece los medios de prueba que deben aceptarse a fin de lograr la suspensión de la ejecución del acto que se impugna, considero inclusive que se debe de señalar plazos idóneos para su desahogo.

Otra cuestión de la que adolece el precepto legal, consiste en que su tramitación no se realiza en un cuaderno especial, sino que por el contrario se lleva dentro del expediente principal, lo que en ocasiones impide que se envíen con prontitud los autos dictados en lo concerniente a la suspensión, cuando se interpone Juicio de Amparo Indirecto.

Cuando la resolución impugnada en el juicio contencioso administrativo es emitida por el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial respecto de las declaraciones administrativas de nulidad o caducidad de un registro marcario, y se solicita su suspensión, la Sala enfrenta un gran problema porque siempre existe un tercero interesado a quien se ocasionarían daños y perjuicios si se concede la suspensión, por lo tanto surge la interrogante de saber si la garantía ofrecida será suficiente para indemnizar por los daños que se pudieran ocasionar, en estos supuestos es importante escuchar al tercero afectado quien debe acreditar con las pruebas idóneas los perjuicios que sufriría en determinado momento, situación esta que no prevé el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 208-bis.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El acto administrativo es una manifestación unilateral de voluntad que crea, modifica, transmite, extingue derechos y obligaciones con la finalidad de la satisfacción de intereses públicos.

SEGUNDA.- Se pueden extinguir los actos administrativos por el cumplimiento voluntario por parte de los órganos de la Administración Pública de los particulares así como por revocación, rescisión, prescripción, caducidad, término y condición, renuncia de derechos en los recursos administrativos o en procesos sometidos a los Tribunales Administrativos o Federales en materia de Amparo.

TERCERA.- La actividad financiera del Estado es aquella que se encarga de establecer contribuciones y recaudarlas con el fin de satisfacer las necesidades públicas.

CUARTA.- La obligación tributaria es un vínculo jurídico en virtud del cual el Estado exige al deudor (contribuyente), el cumplimiento de una obligación consistente en un dar, hacer, no hacer o tolerar.

QUINTA.- Se extingue la obligación tributaria cuando se cubren los créditos fiscales, cuando la ley los extingue o autoriza su extinción pudiendo ser por medio del pago, la condonación, la compensación, la prescripción y la caducidad.

SEXTA.- Desde que se adiciono el artículo 208 bis en el Código Fiscal de la Federación y entro en vigor a partir del primero de enero del 2001, no se analizaron los problemas que tendría su aplicación.

SÉPTIMA.- Los créditos fiscales provienen de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, éstos son fuente importante de ingresos para el fisco destinados a cubrir gastos públicos de la Federación, los Estados y Municipios.

OCTAVA.- Las multas administrativas son impuestas por los Órganos de la Administración Pública Federal y su primordial finalidad es que son disciplinarias y no una entrada económica para el Estado.

NOVENA.- Debido a que los Servidores Públicos pueden optar por interponer el recurso de revocación o el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se prevé la necesidad de una reforma al artículo 11 fracción XII de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con la finalidad de que se atienda a la competencia real de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

DÉCIMA.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Órgano Autónomo de justicia delegada e independiente de cualquier otra autoridad para dictar sus fallos, el cual resuelve sobre la legalidad o ilegalidad del acto emitido por autoridad administrativa y emite sentencia declarando la nulidad o reconociendo la validez del acto.

DÉCIMA PRIMERA.- Los actos administrativos que pueden ser impugnados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben ser emitidos por una autoridad administrativa y no puede proceder ningún recurso legal debido a que ya fue agotado o su interposición sea optativa.

DÉCIMA SEGUNDA.- El territorio nacional esta dividido en veinte regiones con el fin de una mejor impartición de justicia, cada sala esta integrada por tres magistrados, para efectuar sesiones es necesario la presencia de los tres, sin embargo, para resolver basta la mayoría de votos.

DÉCIMA TERCERA.- El juicio de nulidad es un medio de control jurisdiccional para los actos de la administración pública, su primordial objetivo es la protección de los derechos de los particulares afectados en su interés jurídico, esta regulado por el

Código Fiscal de la Federación tramitándose ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

DÉCIMA CUARTA.- Cuando alguna de las partes en el Juicio no esta de acuerdo con la resolución o acuerdo que emitió el Tribunal, puede impugnar mediante algún recurso, con el fin de revocar o modificar la cuestión planteada, dando pie a un nuevo análisis y a la vez generando una prolongación de la instancia.

DÉCIMA QUINTA.- La suspensión en el Juicio de Nulidad se puede definir como un acto de un órgano jurisdiccional competente, el cual paralizará el acto impugnado con la finalidad de que no se produzca y, si ya se inició, se detengan sus consecuencias o que se evite que se realicen.

DÉCIMA SEXTA.- Si en el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación se concede la suspensión y el interés fiscal se encuentra garantizado sería necesario el traslado a las autoridades que son parte del juicio contencioso administrativo para que manifiesten lo que a su derecho convenga.

DÉCIMA SÉPTIMA.- Se concede la suspensión a las sanciones impuestas a los Servidores Públicos consistentes en multas económicas siempre y cuando quede garantizada o exceda de la posibilidad del demandante, mientras que hablando de destituciones o inhabilitaciones en el cargo, muchas de las veces no se puede conceder debido a que se quedaría sin materia el juicio.

DÉCIMA OCTAVA.- No existen criterios uniformes en cuanto a la tramitación y forma en que se concede la suspensión por parte de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conllevando una incertidumbre para el particular que solicita la suspensión del acto impugnado.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", 15ª ed, Ed. Porrúa, S.A., México, 2000.
- 2.- Burgoa Orihuela, Ignacio. "El Juicio de Amparo", 33ª ed, Ed. Porrúa, México, 2004.
- 3.- Delgadillo Gutiérrez, Humberto. "Principios de Derecho Tributario", 4ªed, Ed Limusa, México, 2003.
- 4.- Fraga, Gabino. " Derecho Administrativo", 40ª ed, Ed. Porrúa, México, 2000.
- 5.- Giuliani Fonrouge, Carlos. "Derecho Financiero" 6ª ed, Ed Palma, Buenos Aires, 1999.
- 6.- Góngora, Pimentel Genaro.- "La Suspensión en Materia Administrativa ", 5ª ed, Editorial Porrúa, México, 1999.
- 7.- Góngora Pimentel, Genaro, " La Suspensión del Acto Administrativo" Ed. Porrúa., México, 1999.
- 8.- Lucero Espinosa, Manuel. "Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal", 5ª ed, Ed Porrúa, México, 1999.
- 9.- Margain Manautou, Emilio. "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano" Ed. Potosina Universitaria, 1998.
- 10.- Paredes Montiel, Marat. "El Principio de Reserva de Ley en Materia Tributaria", Ed. UNAM, México, 1999.
- 11.- Ponce Gómez , Francisco " Derecho Fiscal" Ed. Banca y Comercio, México, 2000.
- 12.- Rangel Medina, David. "Derecho Intelectual" Ed Mc Graw Hill, México, 1999.
- 13.- Retortillo González, Cirilo Martín, " Suspensión de los Actos Administrativos por los Tribunales de lo Contencioso" Ed. Montecorvo,2001.

- 14.- Rodríguez Arana Muñoz, Jaime "La Suspensión del Acto Administrativo (vía recurso)" Ed. Montecorvo, S.A., Madrid, 1998.
- 15.- Rodríguez Lobato, Raúl. "Derecho Fiscal" 2ª ed, Ed Oxford, México, 1999.
- 16.- Sánchez Hernández, Mayolo. "Derecho Fiscal" 2ª ed, Ed Cárdenas Editores, México, 1998.
- 17.- Sánchez Pichardo, Alberto. "Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa" 3ª ed, Ed. Porrúa, México, 2001.
- 18.- Santofimio Jaime Orlando. "Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez", Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998.
- 19.- Serra-Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo" ,2do Curso, 18ª ed, Ed. Porrúa, México, 1997.
- 20.- Treviño Garza, Adolfo. "Tratado de Derecho Contenciosos Administrativo", 2ª ed, Ed. Porrúa, México, 1999.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa. México, 2005.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de Servidores Públicos, Ed ISEF, México, 2005.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. ISEF, México 2005.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Ed. ISEF, México 2005.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Delma, México 2005.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Ed. Porrúa, México, 2005.

Ley de Amparo, Ed. Delma, México 2005.

Código Fiscal de la Federación, Ed. ISEF, México, 2005.

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal Ed. Porrúa, 2005.

DIRECCIONES ELECTRÓNICAS

www.tff.gob.com Tribunal Federal Fiscal.

www.jurídicas.unam.com.mx

www.scjn.com Suprema Corte de Justicia de la Nación.

www.fiscalia.com