



“UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO”

---

---

“FACULTAD DE DERECHO”

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS

“SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN CONTRA EL  
COBRO DE CONTRIBUCIONES Y RESPECTO DE ACTOS DE DIVERSA  
NATURALEZA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.”

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A

MAYANÍN CRUZ MARTÍNEZ



ASESOR:

Lic. Ricardo Sergio de la Rosa Velez

*Ciudad Universitaria, México. 2007.*



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**A DIOS y a la VIRGEN DE GUADALUPE.**

Con cariño de su más humilde hija.

A la **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO**. Por consolidar no sólo mi desarrollo académico, sino como ser humano, y por dejar marcados algunos de los mejores años de mi vida.

A mi madre, **CONCEPCION MARTINEZ MORENO**. Su ejemplo inspira mi actuar, orienta mis esfuerzos y me mantiene constante en el logro de mis objetivos. Con eterno agradecimiento por lo que me ha brindado y me sigue otorgando.

Al grato recuerdo de mi padre, **FELIX CRUZ BAZAN**.  
Por una infancia maravillosa.

A mis hermanos, **LUIS ENRIQUE Y DANIEL**.  
Por su apoyo y cariño, aún en momentos difíciles.

Al gran amor de mi vida, **EDGAR SANTIAGO SARMIENTO**. Por consolidar un proyecto de vida juntos.

A mi preciosa bebita, **MAYA**.  
Por las sonrisas de cada mañana.

Al **MAGISTRADO. RICARDO SERGIO DE LA ROSA VELEZ**. Por su invaluable ayuda y atinada dirección en el presente trabajo académico.

Al Licenciado **LEOPOLDO ROLANDO ARREOLA ORTIZ**. Destacado profesionista y excelente catedrático, quien me honra con su amistad, gracias por todos sus consejos.

A la **MAGISTRADA VICTORIA LAZO CASTILLO**. Por ser un ejemplo de dedicación, lucha y sencillez.

A los Licenciados **MARIA DE LOURDES FARFAN, ANA MARIA SANCHEZ MONROY, PEDRO MARTIN IBARRA AGUILERA, JOEL ALEJANDRO ALMANZA RICO, ENRIQUE ASENCION BRUNO, JUAN CARLOS MATEO LEYVA, y RAMON ANTONIO RUIZ TORRES**. Por su apoyo, comprensión y los regaños que contribuyeron a la realización de este trabajo.

A **JUDITH, PAOLA y MICHAEL**. Por demostrarme que en el trabajo sí puedes tener amigos.

A mis queridos amigos, **HILDA, DELIA, JUAN, ERNESTO, ALEJANDRA, FERNANDO, y ALMA**. Por apoyarme en todos los momentos difíciles.

A mis compañeros de Sala, **HECTOR, SINUHE, DOÑA MALE y MARTHA**. Por todo su apoyo.

**SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO  
CONTRA EL COBRO DE CONTRIBUCIONES Y RESPECTO DE ACTOS DE DIVERSA  
NATURALEZA EN EL JUICIO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL**

	Página
Introducción.....	1.
<b>1. MARCO CONCEPTUAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.</b>	
1.1. El Acto administrativo.....	1.
1.1.1. Elementos del acto administrativo.....	5.
1.1.1.1. Competencia.....	5.
1.1.1.2. Voluntad.....	5.
1.1.1.3. Objeto.....	6.
1.1.1.4. Motivo.....	6.
1.1.1.5. Fin.....	7.
1.1.1.6. Forma.....	7.
1.1.2. La presunción de legalidad del acto administrativo.....	8.
1.1.3. Efectos del acto administrativo.....	15.
1.2. Ejecución del acto administrativo.....	17.
1.3. Procedimiento Administrativo.....	20.
1.4. Procedimiento administrativo de ejecución.....	22.
1.4.1. Definición.....	22.
1.4.2. Naturaleza Jurídica.....	25.
1.4.3. Fundamentos legales de la ejecutoriedad.....	26.
1.5. Fases del procedimiento administrativo de ejecución.....	28.
1.5.1. Requerimiento de pago.....	31.
1.5.2. Embargo de bienes.....	32.
1.5.3. Intervención.....	41.
1.5.4. Oposición de terceros.....	43.
1.5.5. Reclamación de preferencia.....	44.
1.5.6. Valuación de bienes.....	44.
1.5.7. Remate de bienes embargados.....	46.
1.5.8. Aplicación del producto obtenido.....	50.
1.6. Garantía del Interés Fiscal.....	51.
1.6.1. Definición.....	51.
1.6.2. Casos en que procede garantizar el interés fiscal.....	52.
1.6.3. El hecho de que el fisco nunca litiga sin garantía.....	53.
1.6.4. Medios de garantía previstos en el C.F.F. ....	57.
1.6.5. Monto de la garantía.....	60.
1.6.6. Plazo para otorgar la garantía.....	61.
<b>2. NOCIÓN GENERAL DE SUSPENSIÓN</b>	
2.1. Definición Gramatical.....	63.
2.2. Naturaleza Jurídica .....	65.
2.3. Tramitación de la suspensión.....	66.
2.4. Objeto o finalidad de la suspensión.....	69.
2.5. Duración de la suspensión.....	70.
2.6. Tipos de suspensión.....	70.
2.6.1. En relación a su extensión o alcance.....	70.
2.6.2. En relación a su duración.....	71.
2.6.3. En relación a la autoridad que conoce de ella.....	72.
2.6.4. Por el objetivo que persigue .....	73.
2.7. Requisitos de la suspensión.....	74.
2.7.1. Requisitos Naturales.....	75.
2.7.1.1. Certeza de los actos.....	75.
2.7.1.2. Que su naturaleza permita suspenderlos.....	77.
2.7.2. Requisitos Legales.....	86.
2.7.2.1. Que lo solicite el afectado.....	87.
2.7.2.2. Que no se sigan perjuicios al interés general.....	87.
2.7.2.3. Que sean de difícil reparación.....	93.
2.7.3. Requisitos de efectividad.....	95.
2.8. Efectos de la suspensión.....	98.
2.9. Modificación de la suspensión por hechos supervenientes.....	99.

	Página
<b>3. INCORPORACIÓN DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.</b>	
3.1. Generalidades del Juicio Contencioso Administrativo.....	103.
3.1.1. El contencioso administrativo.....	104.
3.1.2. Origen y naturaleza del TFJFA.....	106.
3.1.3. Competencia material y territorial del TFJFA.....	110.
3.1.3.1. Competencia para conocer de resoluciones definitivas.....	110.
3.1.3.2. Para conocer de actos disposiciones de observancia general.....	119.
3.1.3.3. Competencia territorial.....	121.
3.2. Antecedentes Legislativos de la suspensión.....	122.
3.2.1. Suspensión del procedimiento administrativo de ejecución.....	123.
3.2.2. Incidente de suspensión de la ejecución.....	128.
3.3. Incorporación de la suspensión en el Juicio Contencioso Administrativo Federal	132.
3.3.1. Situación previa.....	132.
3.3.2. Momento histórico en que se incorpora el acto impugnado.....	133.
3.3.3. Características y peculiaridades de la suspensión.....	142.
3.3.4. Tramitación de la suspensión.....	146.
3.3.5. Supuestos de procedencia o causales para promoverla	147.
3.3.5.1. Cuando se pueda afectar el interés general.....	147.
3.3.5.2. Cuando con su otorgamiento se puedan causar daños a terceros.....	155.
3.3.5.3. Cuando se trata de contribuciones.....	156.
3.3.5.4. Cuando se trata de multas administrativas.....	160.
3.3.6. Singularidades de la suspensión.....	162.
3.3.7. Revocación de la suspensión por hecho superveniente.....	163.
<b>4. INCORPORACIÓN DE LAS MEDIDAS CAUTELARES EN LA NUEVA LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b>	
4.1. Necesidad de la medida en el procedimiento contencioso administrativo.....	167.
4.1.1. Como un instrumento jurídico que consolida la evolución del TFJFA.....	167.
4.1.2. Como un instrumento jurídico que forma parte del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva que consagra el artículo 17 Constitucional.....	172.
4.1.3. Como un instrumento que protege la función jurisdiccional del TFJFA.....	176.
4.2. Regulación de las medidas cautelares en el Procedimiento Contencioso Administrativo.....	178.
4.2.1. Concepto de medida cautelar.....	178.
4.2.2. Características.....	180.
4.2.2.1. Su carácter instrumental.....	180.
4.2.2.2. Duración limitada o provisional.....	181.
4.2.2.3 Su Flexibilidad.....	184.
4.2.3. Presupuestos de las medidas cautelares.....	184.
4.2.3.1. Peligro en la demora.....	185.
4.2.3.2. La apariencia de la existencia del derecho.....	186.
4.2.3.3. El otorgamiento de garantías.....	187.
4.2.3.4. Presupuestos de las medidas cautelares en la LFPCA.....	190.
4.2.4. Finalidad de las medidas cautelares.....	193.
4.2.5. Clasificación de las medidas cautelares.....	195.
4.3. Tramitación de las medidas cautelares en la LFPCA.....	198.
4.3.1. Incidente de Petición de Medidas Cautelares.....	200.
4.3.1.1. Requisitos.....	201.
4.3.1.2. Tramitación.....	209.
4.3.2. Incidente de Suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado.....	211.
4.3.2.1. Requisitos.....	212.
4.3.2.2. Tramitación.....	215.
4.4. Instrumentos de ley establecidos para verificar el cumplimiento de las medidas cautelares.....	216.
4.5. Recursos que proceden en contra del otorgamiento o negativa de las medidas cautelares en términos de la L.F.P.C.A.....	216.
4.6. Problemática de la deficiente reglamentación de las medidas cautelares.....	219.
4.7. Propuesta de regulación de las medidas cautelares.....	220.
Conclusiones.....	223.
Fuentes.....	226.

## INTRODUCCIÓN

Con motivo de la adición del artículo 208 Bis al Código Fiscal de la Federación el 31 de diciembre de 2000, se incorporó en el juicio contencioso administrativo la suspensión de la ejecución del acto impugnado que faculta al ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a conocer de manera directa la solicitud de suspensión que plantean los particulares.

Simultáneamente con la adición al Código Fiscal de la Federación, referida en el párrafo anterior, se modificó en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el artículo 11, para incorporar nuevas materias de competencia entre las que destaca esencialmente la administrativa.

En ese sentido, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuenta con una competencia material más variada, al grado de que en la actualidad conoce de la impugnación de casi todos los actos administrativos dictados por las autoridades federales.

Por lo antes expuesto y toda vez que la suspensión del acto impugnado que regulaba el derogado artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, desde la fecha de su incorporación demostró ser deficiente y sujeta a diversas y excesivas interpretaciones subjetivas, en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al ampliarse nuevamente la competencia material del Tribunal, se implementaron las medidas cautelares, toda vez que con la amplia gama de materias administrativas respecto de las cuales debía conocer principalmente ordenamientos legales inferiores a los Reglamentos, se hizo evidente la necesidad de incorporar una nueva manera de obtener la suspensión de la ejecución de los actos impugnados en el juicio contencioso administrativo.

Por ello esta investigación tiene como propósito abordar que ha medida que ha evolucionado la competencia del órgano encargado de resolver las controversias surgidas entre los particulares y la Administración Pública Federal, el legislador ha incorporado dentro del juicio contencioso administrativo instrumentos que lo aseguren como un medio de defensa ordinario de agotamiento forzoso antes de acudir al juicio de amparo

Para satisfacer el objetivo de este trabajo, emprenderemos en el primer capítulo, un breve estudio de algunos conceptos necesarios para el tema central, tales como: el acto administrativo, la facultad económica-coactiva del Estado, el carácter ejecutorio de las resoluciones administrativas. En el segundo, analizaremos el concepto genérico de suspensión, destacando la naturaleza jurídica de esta figura, sus alcances, y sus finalidades, para que finalmente en el Tercero y Cuarto, una vez revisados los antecedentes legislativos de la suspensión del acto impugnado, abordemos las medidas cautelares que establece la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

# CAPITULO I

## MARCO CONCEPTUAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.

Siendo como lo es el tema de este trabajo, la suspensión de la ejecución del acto impugnado dentro del juicio contencioso administrativo, y considerando que tal proceso es un medio de defensa que la ley establece para combatir los actos administrativos de autoridades federales, resulta necesario delimitar en primer plano el concepto mismo de acto administrativo, y el procedimiento por el cual se hace efectivo.

Creemos oportuno precisar los conceptos antes referidos, como parte importante del presente estudio, en virtud de que, como veremos mas adelante, los efectos de la suspensión son obrar sobre la ejecución del acto combatido, ya que afecta las medidas tendientes a su ejecución, paralizándolas. Impidiendo que el acto controvertido se ejecute o haciendo cesar tales medidas si la ejecución ya se ha iniciado.

Lo anterior acontece, debido a que gracias a la suspensión al acto objeto de impugnación se le priva de su eficacia ejecutiva durante el tiempo que se tramita el proceso, ya que como bien apunta González Pérez, "cuando el proceso tiene por objeto una pretensión dirigida a impugnar el acto sujeto al derecho público, y por tanto, investido de ejecutividad, las medidas cautelares tratan de armonizar esa prerrogativa con las garantías del ciudadano".<sup>1</sup>

### **1.1. El acto administrativo**

El acto administrativo, es definido como una manifestación de la voluntad encaminada a provocar o producir efectos de derecho con toda la intención de que aquéllos se realicen; esto es una declaración unilateral y concreta, que procede de un órgano en ejercicio de su función administrativa, que crea situaciones jurídicas individuales, mediante las cuales pretende satisfacer las necesidades de la colectividad o la sociedad, que como todos los actos del Estado es acto jurídico y hecho jurídico, de forma que como acto, implica la voluntad de la administración dirigida a producir

---

<sup>1</sup> GONZÁLEZ PÉREZ JESÚS, Derecho Procesal Administrativo Mexicano, Tomo II, Ed. Porrúa, S.A., 3ª ed., México, 2005, pág. 1313.

efectos de derecho y como hecho, puede ser un acontecimiento de la naturaleza o un hecho en que intervenga la voluntad de la autoridad administrativa, pero sin que hubiese sido su intención los efectos jurídicos producidos.<sup>2</sup>

En ese sentido, Nava Negrete define al acto administrativo como la expresión o manifestación de la voluntad de la administración pública, creadora de situaciones jurídicas individuales, para satisfacer necesidades colectivas.<sup>3</sup>

En palabras del Profesor Miguel Acosta Romero, "...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, trasmite, declarar o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general."<sup>4</sup> Asimismo es conceptualizado por diversos autores entre ellos Andrés Serra Rojas, como: "...un acto jurídico de derecho público, que emana de la Administración pública, sometido al Derecho administrativo, cuya naturaleza no es normativa, esto es, no pretende normar conductas sino que constituye una decisión ejecutoria y no contenciosa en razón de una potestad administrativa, por lo que es una declaración unilateral, ejecutiva que emana de una autoridad administrativa en el ejercicio de la función administrativa que produce una situación jurídica concreta al crear, reconocer, transmitir o extinguir una situación jurídica subjetiva con el propósito de satisfacer el interés general".<sup>5</sup>

Se puede decir entonces que el acto administrativo es producto de la función administrativa, independientemente del órgano que emita el acto, ya que si bien es cierto de manera general basta que un órgano sea administrativo para que todos sus actos sean administrativos, también lo es que, los Poderes Judicial o Legislativo, tienen las llamadas funciones impropias, dentro de las que se encuentra la función administrativa, por lo que en la doctrina el acto administrativo se considera formalmente como un acto legítimamente realizado por la administración pública, y materialmente como el acto que condiciona las situaciones jurídicas generales

---

<sup>2</sup> Sobre el particular la doctrina señala que la diferencia entre hecho y acto jurídico, consiste en que el primero es un acontecimiento del hombre o de la naturaleza al que el derecho le reconocer expresamente en el orden jurídico consecuencias de derecho, y el segundo una declaración de voluntad, encaminada a provocar o producir efectos de derecho.

<sup>3</sup> NAVA NEGRETE ALFONSO, Derecho Procesal Fiscal, Ed. Porrúa, S.A. México, 1959, pág. 288

<sup>4</sup> ACOSTA ROMERO MIGUEL, Compendio de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A. 2a ed., México, 1998, pág. 397.

<sup>5</sup> SERRA ROJAS ANDRÉS, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A. 17 ed. México 1977, pág. 63.

previstas en la ley, a cada caso concreto e individualizado, al margen del carácter del órgano público que produzca el acto.

De las definiciones anteriores, se desprende que el acto administrativo:

- Es una declaración de voluntad, en cuanto representa una expresión intelectual, por la cual mediante el análisis de ciertos hechos se les da un determinado significado para crear derechos y obligaciones a cargo de un sujeto de derecho.<sup>6</sup>
- Unilateral, ya que por su naturaleza no requiere el acuerdo de otro sujeto, como sucede en los convenios o contratos.
- Concreta, puesto que debe referirse a situaciones particulares, en contraposición a las disposiciones normativas, cuyo contenido es general y abstracto que no producen consecuencias jurídicas individuales.
- Que procede de un órgano del Estado en ejercicio de su función administrativa.<sup>7</sup>
- Para producir efectos jurídicos, en virtud de que tal acto crea, modifica, transmite, reconoce, declara, o extingue derechos y obligaciones.
- Que se distingue de las potestades reglamentaria o jurisdiccional, porque el acto administrativo, especifica el sentido en que se debe aplicar el imperativo abstracto o dispositivo legal, procura ante todo la satisfacción de necesidades colectivas.

Dicho criterio se encuentra plasmado en la tesis I.4o.A.341 A, emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en la página 1284, tomo XV, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, marzo de 2002, cuyo rubro y texto se transcribe a continuación:

"ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO. La actividad administrativa del Estado se desarrolla a través de las funciones de policía, fomento y prestación de servicios públicos, lo cual requiere que la administración

---

<sup>6</sup> Que puede ser: a) De voluntad, cuando la decisión va dirigida a un fin, un deseo un querer de la Administración; por ejemplo, una orden, permiso, autorización, sanción, entre otras, b) De conocimiento, cuando certifica un hecho de relevancia jurídica; por ejemplo actos de registro, certificaciones de nacimiento, defunciones, inscripción de registro público, etcétera; c) De opinión o juicio, cuando valora un estado, situación o hecho; por ejemplo, extender certificados de buena conducta, de salud, de higiene, etcétera. (DROMÍ JOSÉ, Instituciones de Derecho Administrativo, Ed. Astrea de Alfredo y Ricardo de Palma, Buenos Aires, 1983, pág. 186)

<sup>7</sup> Formalmente todo acto que provenga de un órgano administrativo es acto administrativo, ya que el método formal consiste en atribuirle al acto, la naturaleza del órgano de donde emana, con independencia de su contenido o datos esenciales.

exteriorice su voluntad luego de cumplir los requisitos y procedimientos determinados en los ordenamientos jurídicos respectivos. El acto administrativo es el medio por el cual se exterioriza esa voluntad y puede conceptuarse como el acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad."

Como es posible observar, el acto administrativo puede conceptuarse como el acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas conducentes a fin de satisfacer las necesidades de la colectividad, esto es el acto jurídico emitido por la administración pública en forma unilateral a través del cual se crean, modifican, reconoce, transmiten o se extinguen, de forma directa o indirecta, derechos y obligaciones a cargo de un gobernado o grupo de gobernados en particular y uno o varios órganos de la administración pública, con el objetivo de satisfacer las necesidades fundamentales de la colectividad.

En atención a que la naturaleza del acto administrativo consiste en ser un acto ejecutivo y unilateral, que determina situaciones jurídicas (crea, reconocer, modifica, transmite, o extingue obligaciones y derechos) para casos individuales, y que se efectúa en cumplimiento de las atribuciones y facultades que las leyes determinan, es que colegimos que la fuente del acto administrativo es la ley, tal y como se corrobora de la lectura del criterio jurisprudencial que por ser de importancia se reproduce a continuación:

"AUTORIDADES. Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite."<sup>8</sup>

Es por ello que según el contenido del artículo 16 Constitucional, que establece lo que doctrinalmente se ha considerado como el derecho a la legalidad, los particulares tienen derecho a que los órganos administrativos se sujeten a la ley y cumplan cada uno de los elementos propios del acto administrativo, como son la competencia, motivo, objeto, finalidades y forma.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Visible en el Apéndice de 1995, del Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo VI, Parte SCJN, Pág. 65.

<sup>9</sup> Algunos autores no coinciden sobre los mismos, ni tampoco sobre su contenido o significado, de tal forma que un mismo elemento puede ser denominado de distinta manera, como ocurre por ejemplo con la causa, que algunos denominan motivo, o con el objeto, que para un sector de la doctrina equivale a contenido; o bien para otros sólo son considerados aquellos que concurren en su definición o desarrollo, como ocurre por ejemplo con el Dr. Miguel Acosta Romero, quien considera únicamente como tales a los siguientes: 1. Sujeto, 2. Manifestación externa de la voluntad, 3. Objeto y 4. Forma.

En este sentido las autoridades administrativas sólo tienen las facultades de que están investidas por la ley, y cualquier acto que vaya más allá de las facultades conferidas enumeradamente, implica un exceso en el acto, y por tanto su nulidad. Decimos lo anterior, en razón de que según el contenido del precepto antes citado, la autoridad viola el derecho a la legalidad cuando emite un acto administrativo que no se ajusta a alguno de los derechos que lo conforman,<sup>10</sup> sea porque no se ajusta a la forma, o porque no es emitido por autoridad competente, o porque carece de fundamentación y motivación.

### **1.1.1. Elementos del acto administrativo**

#### **1.1.1.1. Competencia**

Como el acto administrativo supone la expresión de la Administración a través de sus titulares, el creador del acto que se denomina sujeto activo, debe estar facultado para emitirlo, categoría que en términos jurídicos recibe el nombre de competencia.

Por ello podemos decir que el sujeto emisor del acto, un órgano administrativo, debe tener la competencia<sup>11</sup> que la ley le asigne, para actuar en el caso concreto, de manera que el servidor público por cuyo medio el ente estatal produzca el acto, ha de estar facultado legalmente para tomar y externar decisiones públicas. De aquí deriva el requisito de autoridad competente del acto administrativo, que debe constar siempre en un texto expreso por de la ley para que pueda existir. Recordemos que en su carácter de acto jurídico, el acto administrativo exige ser realizado por quien tiene aptitud legal para ello.<sup>12</sup>

#### **1.1.1.2. Voluntad**

La voluntad, otro de los elementos del acto administrativo es la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo a través de signos inequívocos que permitan percibir tal exteriorización en el mundo de los hechos.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> El derecho a la legalidad está conformado por el derecho a la forma, el derecho a la competencia, el derecho a la fundamentación jurídica, el derecho a la motivación, y el derecho al procedimiento.

<sup>11</sup> En un sentido jurídico concreto, se entiende por competencia la facultad de realizar determinados actos, que atribuye a los órganos de la Administración Pública el orden jurídico.

<sup>12</sup> El sujeto puede ser activo (el órgano administrativo legalmente competente), o pasivo (el gobernado afectado por el acto).

<sup>13</sup> DIEZ MANUEL MARÍA, Manual de Derecho Administrativo, dos volúmenes, Tomo II, Ed. Plus ultra, Buenos Aires, 1983 pág. 195 y siguientes.

Derivado del tipo de intereses que se tutelan (públicos) la voluntad de los titulares de la Administración debe reunir determinados requisitos, consistentes en que: a) sea libre, espontánea, b) en el ámbito de facultades del órgano, c) no viciada,<sup>14</sup> y d) expresarse como disponga la ley.

#### **1.1.1.3. Objeto**

Por su parte, el objeto, es la materia o contenido del acto, es decir, lo que se pretende conseguir, lograr u obtener, con su emisión. Como objeto directo o inmediato, es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro del órgano administrativo en la materia que tiene competencia. Por su parte, el objeto indirecto o mediato consiste en realizar la actividad del órgano del Estado, esto es, ejercer la potestad pública que tiene encomendada por lo que puede ser un bien, o una actividad, lo que implica que sea cierto, física y jurídicamente posible, esto es materia de la actuación de la administración de acuerdo con la ley. Por ello es que, de acuerdo a la mayoría de los autores, el objeto debe ser lícito, alcanzable y realizado dentro de las facultades que le otorga la ley al órgano administrativo que lo emite.

#### **1.1.1.4. Motivo**

El motivo, también llamado "presupuesto de hecho" y "causa", está constituido por las circunstancias de hecho y de derecho que la autoridad toma en cuenta para emitir el acto, de manera diversos los doctrinarios coinciden en concluir que el motivo del acto es el antecedente que lo provoca, es decir, las consideraciones de hecho y de derecho que tiene en cuenta el órgano emisor para tomar una decisión, ya que es el porqué del acto. Íntimamente ligado con el concepto del motivo se encuentra el de la motivación, que consiste en el razonamiento contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia, según el cual quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales.

#### **1.1.1.5. Fin**

---

<sup>14</sup> NAVA NEGRETE ALFONSO, señala que según la doctrina civilista la voluntad debe estar exenta de todo vicio (error, dolo, violencia y lesión)

El fin, es el propósito que se persigue con la emisión del acto, es el "para que" de su emisión, que, se concreta en el propósito que persigue o se propone alcanzar la Administración Pública con la realización de sus actos que siempre supone la satisfacción del interés de la colectividad.<sup>15</sup>

Cabe señalar que si bien es cierto aún en la doctrina no hay un consenso respecto a lo que debe entenderse por interés general, también lo es que para la gran mayoría, "el interés general se refiere a la conciliación de intereses entre el interés público y el interés social, siendo el primero, el interés del Estado, y el segundo, el interés de los miembros de la nación en su calidad de sociedad civil. En este sentido al emitirse una resolución administrativa, no puede seguirse exclusivamente el interés público, pues ello sería en detrimento del interés social y degeneraría en la arbitrariedad; ni tampoco puede seguirse exclusivamente el interés social, pues menguaría el imperio del Estado, sino que debe seguirse el interés general, conciliando y haciendo coincidir el interés público con el social, teniendo como parámetro de acción el marco legal de derechos y obligaciones de ambos (Estado y Gobernados)."<sup>16</sup>

#### **1.1.1.6. Forma**

Respecto a la forma,<sup>17</sup> ésta se refiere a la manera en que se exterioriza la voluntad del órgano administrativo, en la cual se deberá indicar: lugar, fecha en que se dicta, y la firma de la autoridad que lo emite.

En la forma quedan comprendidos todos los requisitos de carácter extrínseco que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa, tales como: lugar y fecha de emisión, la firma del funcionario que lo emite, a quién se dirige, su fundamentación y motivación, etcétera.

La doctrina reconoce dos tipos: expresa y tácita. La primera de las expresiones comúnmente se manifiesta a través de la escritura, razón por la cual casi todos los actos administrativos se conocen por medios de escritos llamados oficios, sin

---

<sup>15</sup> ídem pág. 11

<sup>16</sup> Cfr. SÁNCHEZ PICHARDO ALBERTO C., Los medios de Impugnación en Materia Administrativa, Ed. Porrúa, S.A., 6ª. ed., México, 2005, pág. 69.

<sup>17</sup> La forma del acto administrativo al igual que la competencia del ente público, es un imperativo de rango constitucional, que constriñe a la autoridad emisora a expedir sus actos mediante "mandamiento escrito", en virtud de que sólo excepcionalmente, al carecer del elemento de la forma, el acto administrativo produce efectos subjetivos sobre el gobernado, pues a través de una ficción legal, se atribuyen consecuencias de derecho al silencio de la autoridad, bien sea mediante la afirmativa o a través de la negativa ficta.

embargo, también se admiten otras manifestaciones como las verbales (órdenes militares), o las señalizaciones que se encuentran en los distintos caminos o vías de comunicación, como por ejemplo las que prohíben a los vehículos estacionarse en determinado lugar. Por otra parte, la forma tácita se manifiesta por hechos y actitudes, que en este caso se reduce al silencio administrativo de la autoridad, que generalmente se entiende como la abstención atribuible a la autoridad, para resolver peticiones presentadas o promovidas por particulares, a la cual la ley ha atribuido ciertos efectos a través de la figura de la negativa ficta o positiva ficta, en virtud de que el silencio de la autoridad se presume como una manifestación de voluntad y surte los efectos de acto declarado.<sup>18</sup>

### **1.1.2. La presunción de legalidad del acto administrativo**

Habiendo precisado en párrafos anteriores que el acto administrativo puede conceptuarse como una declaración de voluntad unilateral, concreta que procede de un órgano del Estado en ejercicio de su función administrativa que crea, modifica, transmite, reconoce, declara o extingue derechos y obligaciones conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad, resulta oportuno señalar que el legislador, previniendo la trascendencia que representa la urgencia de solventar las necesidades sociales que la Administración Pública debe atender, decidió revestirlo de la presunción de legalidad que significa que debe tenerse como válido mientras no llegue a declararse por autoridad competente su invalidez.<sup>19</sup>

Es así que el principio de legalidad constituye el aspecto medular en que descansa la delimitación del poder de la administración pública en la esfera de los particulares, que se traduce en una verdadera garantía de índole constitucional; (consagrada en el artículo 16) ya que constituye un principio que se funda en la noción de exigencia del Estado contemporáneo de preservar la legalidad de la actuación administrativa bajo el sometimiento de las autoridades administrativas a las leyes emanadas del Poder Legislativo, por ser éstas fuente directa de la validez de su actuación.

---

<sup>18</sup> NAVA NEGRETE, op cit., pág. 295

<sup>19</sup> Recordemos que legislador previniendo la trascendencia que representa para el bienestar de la colectividad la teleología del acto administrativo, (esto es la urgencia de solventar las necesidades sociales de la Administración Pública), decidió revestirlo de la presunción de legitimidad y legalidad con el fin de que el acto sea ejecutivo.

Como precisamos, el principio de legalidad que debe imperar en la actuación de la administración se manifiesta a través del mandato establecido en la norma, en el sentido de que todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado; es decir, que tenga el soporte jurídico suficiente que, como competencia, faculte la actuación del órgano, además de que debe estar sustentado en las consideraciones que expresa la autoridad y que justifiquen su actuación.

Recordemos que según el contenido del primer párrafo del artículo 16 Constitucional, el derecho a la legalidad está conformado por el derecho a la forma, el derecho a la competencia, el derecho a la fundamentación y motivación, puesto el precepto legal en comento, previene cuál es la forma como se debe manifestar el acto definitivo y decisorio de la autoridad en general, y por tanto, de la administrativa, al establecer que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

En términos generales el principio de legalidad actúa como una importante limitación al ejercicio del poder público y como una especie de escudo protector de la esfera de derechos de los particulares, debido a que la autoridad no puede llevar a cabo acto alguno o realizar función alguna dentro del ámbito administrativo sin encontrarse previa y expresamente facultada para ello por una ley aplicable al caso, y que además, permite al contribuyente conocer con la debida anticipación cuál es la naturaleza y cuáles son los alcances de sus obligaciones frente al Estado, así como la defensa de sus derechos ejercitables en su contra, cuando éste, pretenda traspasar o exceder los límites del marco jurídico a los que debe constreñirse su actuación. Por tanto, al visualizarse el principio de legalidad como un derecho de los particulares de exigir que los actos emitidos por la Administración Pública a través del procedimiento administrativo se ajusten a las directrices contempladas por la Ley con el objetivo de lograr que el acto sea válido y eficaz, también se traduce en una obligación para los órganos del Estado de cumplir con esas directrices al momento de externar su voluntad a través de la emisión de un acto administrativo.

Efectivamente, este principio consiste, independientemente de la seguridad jurídica que entraña, en la obligación que tienen todas las autoridades de ajustarse a los preceptos legales que norman sus actividades y a las atribuciones que

la ley les confiere, al expedir cualquier orden o mandato que afecta a un particular en su persona o en sus derechos, ya que la garantía de legalidad requiere sustancialmente que las autoridades se atengan precisamente a la ley, en sus procedimientos y en sus decisiones, que de cualquier modo se refieren a las personas o a sus derechos.

El Dr. Miguel Acosta Romero al hacer referencia a la garantía de legalidad del acto administrativo, establece que de este principio Constitucional contemplado en el artículo 16, se desprenden una serie de requisitos que debe de satisfacer el acto administrativo, los cuales consisten en:

- a) Ser emanado de una autoridad competente, es decir, con facultad legal para ello.
- b) Adoptar la forma escrita, generalmente es mediante oficio en el que se consignan las características del acto, observándose ciertas reglas o formalidades que la ley, la costumbre y la jurisprudencia establecen.
- c) La fundamentación legal, es decir, que la autoridad cite e invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular.
- d) Motivación, la autoridad debe señalar las circunstancias de hecho y de derecho, inmediatas anteriores al acto administrativo, que dieron origen al mismo.

El primero de los requisitos en cuestión, indudablemente es la positivización del principio de legalidad que rige dentro del sistema jurídico mexicano, donde las facultades de las autoridades deben de reconocerse en una ley, por lo que la conducta se encuentra indefectiblemente subordinada a un ordenamiento de carácter general, abstracto e impersonal, en razón de que como hemos precisado, la competencia es la posibilidad que tiene un órgano de actuar de acuerdo a las facultades asignadas en la ley o, por disposición de ésta, en un reglamento o acuerdo de delegación de facultades.<sup>20</sup>

Por su parte, el requisito formal de fundamentación y motivación, implica que en todo acto de autoridad ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y las circunstancias especiales, razones particulares o causas

---

<sup>20</sup>Las facultades se refieren a los servidores públicos; o sea, a la aptitud que éstos reciben de la legislación para emitir los actos necesarios a fin de ejercer la competencia del órgano.

inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

Por último el que se exija que la conducta de la autoridad conste por escrito asegura que quede constancia de ella, siendo así factible su análisis y confrontación con las normas en que se debe fundar, para determinar así su legalidad, y consecuente constitucionalidad. Recordemos que, sobre el particular el Poder Judicial de la Federación ha sostenido en diversos criterios que ha emitido que de acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario además que exista una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

En otras, palabras cuando en el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de qué ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo.

En ese contexto, para poder considerar que un acto de autoridad como correctamente fundado, es necesario que en él se citen los ordenamientos legales y preceptos que se están aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que encuadra la conducta del gobernado, y por motivar un acto, exteriorizar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que la autoridad formuló para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal, es decir, el razonamiento de que quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto se ajusta exactamente al contenido de determinados preceptos. Apoya a lo anterior, el criterio jurisprudencial número VI.2o. J/43, emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, visible en la página 769, tomo III, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, marzo de 1996, que a la letra dice:

“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. La debida fundamentación y motivación legal, deben entenderse, por lo primero, la cita del precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo, las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento.

Por último el que se exija que la conducta de la autoridad conste por escrito asegura que quede constancia de ella, siendo así factible su análisis y confrontación con las normas en que se debe fundar, para determinar así su legalidad, y consecuente constitucionalidad. Efectivamente la forma escrita constituye una garantía de certeza jurídica, en razón de que en el oficio que emite la autoridad respectiva se consignan las características del acto y sus límites, así como los requisitos que la ley, y la jurisprudencia contemplan tales como: lugar, y fecha de emisión, fundamentación motivación, firma, entre otros.<sup>21</sup>

Como consecuencia de la presunción de legalidad se desprenden los siguientes efectos: a) la validez es relativa, por lo que el afectado debe alegar y probar su ilegalidad, y b) la obligatoriedad y exigibilidad del acto. La validez relativa, se deriva de una presunción que la ley establece a favor de los actos de autoridad y que subsiste mientras no se demuestre lo contrario. Así lo establece en materia administrativa la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, al indicar en su artículo 42, que “Las resoluciones y actos administrativos se presumirán legales”. Esta presunción implica, que el acto fue realizado de acuerdo con lo dispuesto en la ley, y es válido en cuanto a los efectos que produce.

Ello tiene como fundamento el hecho de que las garantías de los gobernados que preceden a la formulación del acto administrativo, han sido respetadas en cuanto a que previamente las autoridades administrativas han instruido un procedimiento en el cual se contienen los hechos, circunstancias, y demás elementos materiales y jurídicos que debe reunir todo acto de la administración, de forma tal que el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación,<sup>22</sup> así lo establece, al precisar que “los

---

<sup>21</sup> Son diversos los criterios jurisprudenciales los que refieren que la firma autógrafa en el documento en que conste el acto es indispensable tanto para darle autenticidad al documento como para establecer que el acto efectivamente procede de la autoridad competente y que ésta es responsable de su contenido, Véase la Jurisprudencia de voz “FIRMA FACSIMILAR. EL MANDAMIENTO DE AUTORIDAD EN QUE SE ESTAMPA CARECE DE LA DEBIDA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN”, (Séptima Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Apéndice 2000. Tomo III, Materia Administrativa, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis 214. página 201)

<sup>22</sup> Recordemos que los requisitos que establece el precepto legal en comento, son los mismos que establece la Constitución Federal, adicionado a la autoridad emisora, la cual se entiende debe ser la competente y, el de la firma, que es un elemento necesario para dar certeza jurídica al gobernado.

actos administrativos que se deban notificar a los particulares deberán tener por los menos los requisitos” que precisan sus fracciones I, II, III, y IV.<sup>23</sup>

Con base en este principio es como la Administración logra la ejecución del acto administrativo, por sí y ante sí; por tal motivo, la existencia del principio de legalidad es de suma importancia para el cumplimiento de los fines estatales, ya que de no existir, toda la actividad administrativa quedaría supeditada a la verificación del cumplimiento de los requisitos que para su formación establece la ley, con lo que podría obstaculizarse su debido ejercicio. No obstante, para que el acto válido pueda surtir sus efectos requiere además ser eficaz, lo cual se produce por la participación de conocimiento al interesado, a través de la notificación, en virtud de que, hasta en tanto una resolución administrativa no sea notificada al interesado, la misma no surtirá sus efectos, ya que no es sino hasta el momento en que se le da a conocer aquélla cuando se afecta su esfera jurídica y puede hacer valer en su contra los medios de defensa que estime pertinentes.

Por ello, es preciso señalar aunque sea de manera breve, la distinción que la doctrina formula entre el acto perfecto y acto eficaz, entendiendo por acto administrativo perfecto aquél que está completamente formado (cuenta con todos sus elementos esenciales, porque sus modalidades o requisitos se han cumplido), con existencia jurídica plena; y por eficaz aquél que se realiza jurídica y materialmente, lo cual nace desde que es notificado al particular interesado, mediante la publicidad, que asume la forma de notificación cuando sus efectos son particulares.

En ese orden de ideas, resulta conveniente distinguir entre: la emisión de un acto administrativo, (validez del acto) y la notificación del mismo, (eficacia del acto), toda vez que los requisitos, condiciones y efectos son distintos en cada caso. Por lo que se refiere al primero, como se ha apuntado, el artículo 16 Constitucional establece que para emitir cualquier acto de molestia al particular, es indispensable que sea por mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Por lo que se refiere al segundo momento, esto es, el de la notificación, en materia tributaria el Código Fiscal de la Federación en sus artículos 134, 135, 136 y 137, establece las distintas formas por las cuales se pueden notificar

---

<sup>23</sup> En este año, el Código Fiscal de la Federación, acepta además de la forma escrita la forma digital, admitiendo para este tipo de resoluciones la firma electrónica avanzada, a la cual le otorga un valor semejante que el que tiene la autógrafa en las impresas.

los actos administrativos, así como los requisitos que deben cumplirse para tal efecto; y en materia administrativa, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que en los numerales 8, 9, y 10, recoge el concepto de acto eficaz y la necesidad de su notificación.

Con motivo de que sólo el acto administrativo perfecto y eficaz puede ser exigible, es menester que la notificación del mismo se ajuste a los requisitos legales, en virtud de que los mismos van encaminados a garantizar el principio de certeza jurídica, consistente en que la persona a quien va dirigido tenga conocimiento cierto del mandato de autoridad que se le notifica.<sup>24</sup> Es así que a través de la notificación los particulares afectados conocen el contenido del acto y éste adquiere eficacia porque su conocimiento les permite reaccionar en su contra. Por consiguiente, la eficacia se consume en el momento en que el interesado a quien va dirigido el acto toma conocimiento de su existencia, contenido, alcance y efectos vinculatorios, no antes, ni desde la fecha de su emisión, ya que, en este caso, sólo podría tener efectos en sede administrativa. Corrobora el criterio señalado la tesis de Jurisprudencia, cuyos datos de identificación rubro y contenido se precisan a continuación:

Jurisprudencia  
Materia(s): Administrativa  
Novena Época  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
XXI, Marzo de 2005  
Tesis: I.4o.A. J/36  
Página: 1007

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL ACTO QUE LO INICIA ES EFICAZ A PARTIR DE SU NOTIFICACIÓN. Los procedimientos que establece la ley para desarrollar la actividad administrativa del Estado deben sujetarse a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe, atento a lo cual el acto administrativo, que es la exteriorización de la voluntad del Estado con la que culminan dichos procedimientos, tiene como uno de sus elementos de eficacia la publicidad, que asume la forma de notificación cuando sus efectos son particulares. Por tanto, la notificación es la forma en que el acto administrativo se comunica a las partes como consecuencia de esa exteriorización, pues no es suficiente que se declare la voluntad de la administración, sino que es imperativo que llegue a la órbita de los

---

<sup>24</sup>Nuestro legislador estableció en los artículos 135 y 255 del Código Fiscal de la Federación, que las notificaciones vinculan jurídicamente a los particulares, sólo cuando hayan surtido sus efectos, es decir al día hábil siguiente al en que fueron efectuadas, y las únicas excepciones establecidas en el propio Ordenamiento, son las relativas a las notificaciones por estrados, y las que se hagan por edictos, que surten sus efectos al décimo sexto día siguiente al primer día en que su hubieran fijado o publicado en la página electrónica que al efecto establezcan las autoridades. (numerales 139 y 140 del propio ordenamiento legal).

particulares o administrados para que produzca sus efectos. Es así que a través de la notificación los particulares afectados conocen el contenido del acto y éste adquiere eficacia porque su conocimiento les permite reaccionar en su contra. Por consiguiente, la eficacia se consuma en el momento en que el interesado a quien va dirigido el acto toma conocimiento de su existencia, contenido, alcance y efectos vinculatorios, no antes, ni desde la fecha de su emisión, ya que, en este caso, sólo podría tener efectos en sede administrativa.”

Por tanto, podemos concluir que la esencia de la notificación consiste en que el interesado tenga conocimiento del acto notificado, en virtud de que sólo entonces el acto produce sus efectos. Así lo refiere el Maestro Miguel Acosta Romero al acotar: “La notificación es el acto por el cual la Administración hace saber, en forma fehaciente y formal, a aquellos a quienes va dirigido el acto administrativo, éste y sus efectos.

De acuerdo con el autor en cita, los efectos de la notificación consisten en:<sup>25</sup>

1. Que el administrado tenga conocimiento del acto administrativo.
2. Que sea punto de partida para el cumplimiento de los derechos y obligaciones que impone el acto, y;
3. Parámetro para hacer valer dentro del plazo que señalan las leyes, los medios de impugnación, ya sean administrativos o jurisdiccionales.

### **1.1.3. Efectos del acto administrativo**

Como pudimos observar una de las razones por las cuales el acto administrativo debe ser emitido por autoridad competente, expresando los fundamentos de derecho y motivos que se tomaron en consideración para emitirlo, obedece a los efectos<sup>26</sup> que el acto administrativo se encuentra destinado a producir, frente al gobernado, la administración y ante terceros.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Op cit . pág. 147

<sup>26</sup> En la doctrina los efectos del acto se clasifican en directos e indirectos. Los efectos directos serán aquellos que creen, modifiquen, transmitan, declaren o extingan derechos y obligaciones, por su parte, los efectos indirectos son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el propio acto administrativo, por ejemplo en el cobro de un impuesto, el efecto directo será determinar la obligación líquida y exigible a cargo del contribuyente, y por su parte el efecto indirecto es que la autoridad fiscal cumpla con su obligación y haga efectivo ese crédito.

<sup>27</sup> Por ello, es que en la materia administrativa puede entenderse por tercero: a) Todo aquel frente al que se puede hacer valer un acto administrativo, y b) Aquel que tiene interés jurídico directo en que se otorgue o no, o en que se modifique el acto administrativo.

Recordemos que ello acontece en razón de que en cuanto a los efectos que producen en la esfera jurídica de los administrados, los actos administrativos se clasifican en: actos que aumentan, limitan o certifican los derechos de los particulares.

#### Actos que aumentan los derechos de los particulares

- a) La concesión, derecho que se otorga a un sujeto para el uso o explotación de bienes del Estado, o la prestación de un servicio público.
- b) La autorización, licencia o permiso,<sup>28</sup> es el acto por medio del cual la administración autoriza el ejercicio de un derecho preexistente, que ha sido limitado por razones de seguridad tranquilidad u oportunidad, y que una vez que constata que se satisfacen los requisitos establecidos para su ejercicio, la autoridad los autoriza.
- c) La dispensa es el mandato en razón del cual se autoriza a los sujetos a no cumplir con una obligación o carga que tenía previamente.
- d) La admisión, constituye la actuación a través de la cual se autoriza el ingreso de un sujeto a un servicio público.

#### Actos que limitan los derechos de los particulares son:

- a) Las órdenes, son manifestaciones de voluntad que obligan a los particulares a realizar conductas positivas o negativas.
- b) Los actos traslativos de derechos, aquellos que transfieren coactivamente la propiedad o un derecho de un sujeto a otro, que puede ser la propia administración, destacan como tales, la expropiación y el decomiso.
- c) La sanción, es la manifestación unilateral de la voluntad de la administración que se emplea para castigar a los infractores de las normas legales y reglamentarias.

#### Actos que hacen constar

- a) Certificaciones, son manifestaciones que dan validez o autenticidad a constancias de registros de la vida civil de los particulares.
- b) Registro, inscripción de documentos o instituciones públicas de situaciones y derechos de los particulares

---

<sup>28</sup> ACOSTA ROMERO en su obra Compendio de Derecho Administrativo acota que las nociones de permiso, licencia y autorización gramaticalmente significan: Licencia, es la facultad que otorga el Poder Público para hacer algo; Permiso, el consentimiento que otorga quien tiene potestad también para hacer algo, y autorización el acto por medio del cual se confiere a una persona el derecho para realizar una conducta.

- c) Notificaciones y publicaciones, implican hacer del conocimiento de los destinatarios los actos y situaciones jurídicas.<sup>29</sup>

Como podemos observar, el acto administrativo, puede crear a favor de los particulares derechos y obligaciones que, por lo general surte efectos frente a terceros, y desde luego, frente al propio órgano que lo haya emitido.

Lo anterior acontece en razón de que como explicamos en el concepto de acto administrativo, éste es definido como una manifestación de voluntad encaminada a producir situaciones jurídicas, en virtud de que crea, modifica, transmite, reconoce, declara o extingue derechos y obligaciones, entre la Administración y los particulares.

## **1.2. Ejecución del acto administrativo**

Una vez precisado que los actos de autoridad producen sus efectos a partir del momento en que han sido legalmente comunicados a sus destinatarios, (notificados) y que corresponde al particular cumplir el mandado de autoridad dentro de los plazos que establecen los ordenamientos legales, cuando no se cumple en forma voluntaria por el sujeto obligado,<sup>30</sup> en el campo administrativo se admite que la Administración proceda en forma directa sin la intervención de los organismos jurisdiccionales.<sup>31</sup>

Por tanto, es conveniente no confundir la ejecutividad, fuerza intrínseca del acto, con la característica de ejecutoriedad, que es la facultad de ejecutar el acto aun en contra de la voluntad de su destinatario, en virtud de que una es un atributo del acto y la ejecutoriedad lo es de la autoridad. En efecto, la ejecutividad consiste en que el acto administrativo perfecto produce todos sus efectos jurídicos, y por ello puede imponerse a los administrados en forma unilateral y obligatoria. Por su parte la ejecutoriedad, también conocida como exigibilidad, significa la posibilidad de que la

---

<sup>29</sup> Véase DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS HUMBERTO. Elementos de Derecho Administrativo I, Ed. Trillas, 2ª ed. México, 2004, pág. 227.

<sup>30</sup> Así entonces, podemos decir que el cumplimiento es la realización voluntaria, no coactiva del acto.

<sup>31</sup> Recordemos, que en el Derecho Privado, ante el incumplimiento voluntario de una obligación, prevalece el principio de que el acreedor sólo puede obtener el cumplimiento forzoso con la intervención del Estado, por cuya autoridad, el deudor moroso será compelido a cumplir con su obligación, aun en contra de su voluntad. Principio que ha quedado consagrado en la Constitución como uno de los derechos fundamentales del individuo o garantía individual en el artículo 17. Por tanto, los organismos jurisdiccionales son los intermediarios indispensables para que el particular ejercite sus derechos. En tanto que, en el campo del derecho Administrativo, la doctrina da una solución contraria, al problema del incumplimiento voluntario del particular con sus obligaciones, y admite que la Administración proceda en forma directa, es decir, sin la intervención de los organismos jurisdiccionales, para la ejecución de sus propias resoluciones.

Administración, por sí y ante sí, haga efectivos los efectos del acto sin necesidad de recurrir a otra autoridad, es decir, "la manifestación del poder de mando a través del cual por sus propios medios pone en práctica el acto".<sup>32</sup>

La existencia de esta facultad a favor de la autoridad administrativa ha sido objeto de argumentaciones aisladas en su contra que le califican de inconstitucional, en especial por considerarla contraria a los artículos 14 y 16 Constitucionales, toda vez que con base en ella se priva a los particulares de sus propiedades, posesiones o derechos sin juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos. Nosotros creemos que el acto administrativo es ejecutivo en razón de que la ley autoriza a la autoridad administrativa a emitir sus propias resoluciones, sin necesidad de la participación de otro Poder, toda vez que por aplicación de la teoría de la división de poderes en el cargo de la función administrativa se deben tener todos los elementos que garanticen la consecución de los fines del Estado, en los términos de la ley, en virtud de perseguir el interés general, ello aunado al hecho de que, de no ajustarse sus mandatos a la Constitución Federal, en respeto de la máxima norma interviene el Poder Judicial de la Federación, ya que como veremos más adelante, cuando un particular considere que el acto no es perfecto porque falte uno o más de sus elementos o requisitos constitucionales, podrá evitar o suspender la ejecución por medio del algún recurso, o juicio que proceda en su contra.

A reserva de examinar más adelante con mayor detenimiento los medios por los que se revoca, o se deja sin efectos, un acto administrativo que no se ha ajustado a derecho, es decir que no se ajustado para su formación al procedimiento que está contemplado en la ley como obligatorio para la autoridad emisora, sólo nos limitaremos a decir, que los medios de impugnación en materia administrativa son instrumentos establecidos por el creador de la norma en la legislación aplicable para otorgar seguridad, protección y defensa a los gobernados contra los actos del Estado.

Ello acontece en razón de que, como la función administrativa del Estado, que recae en el poder ejecutivo, tiene como objetivo determinar situaciones jurídicas para casos individuales, la naturaleza de la resolución administrativa notificada al particular es la de ser un acto unilateral y ejecutivo por el que se instrumenta la aplicación de la ley y se provee lo necesario para esta aplicación, sobre

---

<sup>32</sup> Vid. DROMI JOSÉ ROBERTO, op cit pág. 225.

todo en materia tributaria donde la imperfecta aplicación de la ley hecha por el gobernado ocasiona que las autoridades determinen los aspectos omitidos por éste.

No obstante lo anterior, debemos recordar que en atención al principio de legalidad que rige en nuestro Estado de Derecho, la facultad del ejecutivo de proveer a la exacta observancia el mandato legal, no debe exceder lo que la ley determina como su facultad y atribución, debido a que como explicamos en puntos anteriores, la función administrativa del ejecutivo, radica en cumplir y hacer cumplir la voluntad del legislador plasmada en la ley.

En este sentido, si de muestra que el acto administrativo excede o está en contradicción con el procedimiento legal determinado en la Constitución o en la ley secundaria aplicable, procede la revocación, la declaración de nulidad, o el otorgamiento del amparo en contra del acto, según la vía intentada por el gobernado para impugnar el acto administrativo que ilegalmente afecta la esfera de sus derechos.

Ahora bien en atención a que si se demuestra que el acto dictado por la Administración está en contradicción con el procedimiento legal determinado en las normas aplicables, es que a continuación analizaremos lo que debemos entender por procedimiento administrativo.

Recordemos que al visualizarse el principio de legalidad como un derecho de los particulares de exigir que los actos emitidos por la Administración Pública a través del procedimiento administrativo se ajusten a las directrices contempladas por la Ley con el objetivo de lograr que el acto sea válido y eficaz, también se traduce en una obligación para los órganos del Estado de cumplir con esas directrices al momento de externar su voluntad a través de la emisión de un acto administrativo.

### **1.3. Procedimiento administrativo**

De acuerdo con diversos autores, el procedimiento administrativo es la serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo, que se distingue del vocablo proceso administrativo, en cuanto a que por éste se entiende el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas que tienen unidad entre sí, cuya finalidad es la solución de un conflicto.

En ese sentido, por procedimiento administrativo debe entenderse la vía o forma por la que la autoridad, esa entidad gubernamental dotada de medios de coacción social, crea, y establece el acto administrativo, así como los medios por lo que hace efectivo y ejecuta dicho acto.

Como podemos advertir de la acotación anterior, si bien es cierto proceso y procedimiento son concebibles como conjunto de actos, también lo es que, el procedimiento administrativo no busca la solución de un conflicto que es materia del proceso o juicio, sino la realización de un determinado acto. La diferencia entre procedimiento y proceso administrativo radica en que, el primero produce un acto administrativo y es regulado por una ley administrativa; el segundo produce una sentencia y es regulado por una ley procesal. Así lo destaca Acosta Romero al acotar:

“Proceso es el conjunto de acto realizados conforma a determinados normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia (...) Por procedimiento entendemos un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto. Veamos que la diferencia consiste en que en uno hay unidad y se busca como finalidad la solución de un conflicto, y el otro es el conjunto de actos también con cierta unidad y finalidad, pero en realidad no buscan la solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto”.<sup>33</sup>

De acuerdo a su clasificación, se habla de procedimiento interno y externo, previo y de ejecución, de oficio y a petición de parte, entre otros.

El interno, se refiere a la creación de actos que surten sus efectos dentro del propio órgano emisor, el externo por su parte, es el que se realiza ante los particulares para que el acto surta sus efectos.

El de oficio, es el que se lleva a cabo por iniciativa de la autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades, para el cumplimiento de las atribuciones del órgano y conforme a la asignación de competencias que la ley haya hecho, a

---

<sup>33</sup> ACOSTA ROMERO MIGUEL, Y OTROS, Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley Federal del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, Ed. Porrúa, S.A. México, 1996, pág. 76.

diferencia del procedimiento a petición de parte, en el cual la administración actúa previa solicitud del gobernado.<sup>34</sup>

Recordemos que el procedimiento administrativo inicia a petición de parte o de oficio, cumpliendo entre otras formalidades la garantía de audiencia, que permite a los particulares que sean afectados por el acto que se dicte, de ser oídos, aportando las pruebas y sus alegatos para la defensa de sus intereses, que culmina generalmente con el pronunciamiento de la autoridad notificado al gobernado,<sup>35</sup> en virtud de que, hasta en tanto una resolución administrativa no sea notificada al interesado, la misma no surtirá sus efectos, ya que no es sino hasta el momento en que se le da a conocer aquélla y no la cumple dentro del término de ley, cuando la administración ésta en posibilidad de hacerlo efectivo aún en contra de la voluntad del sujeto obligado.<sup>36</sup>

Ahora bien, en atención a que el procedimiento administrativo se da en una sucesión de momentos que integran diferentes fases, en la doctrina suele denominarse actos de trámite o de procedimiento a las diligencias previas que se llevan a cabo con anticipación a la emisión del acto definitivo, que sólo pueden ser impugnables con el acto final, en tanto que de existir vicios en ellos la harían anulable, de tal forma que todo lo actuado no podría producir efecto legal alguno.

Por su parte, el procedimiento administrativo de ejecución, presupone la referencia de una serie concatenada de actos, teleológicamente vinculados, es decir, la

---

<sup>34</sup> Entendemos por fase oficiosa del procedimiento fiscal, la serie de actos jurídicos que realiza el fisco por propia iniciativa y que determina su voluntad al decidir sobre la aplicación de la ley tributaria a un caso concreto. Así los destaca Raúl Rodríguez Lobato al acotar que el procedimiento fiscal oficioso por su contenido o finalidad, puede ser de simple tramitación, cuando desemboca en la decisión administrativa sobre la existencia o no de una obligación fiscal sustantiva o formal, de ejecución cuando desemboca en el cumplimiento forzado del sujeto pasivo con su obligación, (que es el que nos interesa); y de sanción, cuando desemboca en el castigo de los ilícitos fiscales.

<sup>35</sup> De acuerdo con la doctrina, el procedimiento administrativo puede concluir o terminar de manera normal o anormal. La forma normal lo constituye la resolución expresa que resuelve el fondo del asunto; las formas anormales comprenden aquellos supuestos por los que la autoridad da por concluido el procedimiento sin decidir la cuestión de fondo, por cuestiones de hecho o de actos de los particulares, tales como, el desistimiento, renuncia de derechos, declaratoria de caducidad, entre otras. (DELGADILLO GUITIÉRREZ op cit , pág. 213.)

<sup>36</sup> Los principios que rigen al procedimiento administrativo se hacen consistir en: El principio de legalidad, acorde al cual la Administración Pública sólo puede hacer lo que le autorice el ordenamiento jurídico. Por su parte, el principio de defensa o de debido proceso, que integra al derecho de audiencia, comprende los derechos de ser oído, de ofrecer y desahogar pruebas, así como de obtener una resolución fundada y la posibilidad de impugnarla. El principio de gratuidad implica que el procedimiento no tenga costo alguno. El de publicidad, el conocimiento de las actuaciones administrativas.<sup>36</sup> En relación a los requisitos formales encontramos, que el principio de oficialidad consiste en que la administración debe dirigir e impulsar el procedimiento y ordenar la práctica de actuaciones necesarias para el esclarecimiento y resolución de los asuntos que le son sometidos a su consideración. El de informalidad, como su nombre lo indica implica la ausencia de formalismos que compliquen o retrasen el procedimiento. Por su parte, bajo el principio de eficiencia o de economía procedimental, se pretende agilizar el quehacer administrativo. Finalmente podemos debemos acotar, el último de los principios consistente en el in dubio pro acciones, estriba en que la actuación de los órganos administrativos debe estar encaminada a la interpretación más favorable al gobernado.

gran diversidad de actos que conforman el llamado procedimiento administrativo de ejecución se encuentran orientados hacia un mismo y único fin: el pago de la obligación fiscal insatisfecha.

#### **1.4. Procedimiento administrativo de ejecución**

En virtud de que los efectos de la suspensión de la ejecución del acto impugnado contra el cobro de contribuciones que es el tema central de este trabajo, consisten en obrar sobre la ejecución del crédito fiscal combatido, ya que afecta las medidas tendientes a su ejecución, paralizándolas, impidiendo que el acto controvertido se ejecute o haciendo cesar tales medidas si la ejecución ya se ha iniciado, abordaremos el procedimiento que lleva a cabo la Administración para hacer efectivos en vía de ejecución forzosa los créditos fiscales a su favor.

##### **1.4.1. Definición**

El procedimiento administrativo de ejecución, en la materia administrativa es conceptualizado como: "Las etapas que han de efectuarse para el acto se cumpla, ya sea de manera voluntaria o mediante el uso de la coerción".<sup>37</sup>

Asimismo es considerado como "el conjunto de actos que tienden a hacer efectiva la decisión administrativa cuando el particular no la acata en forma voluntaria".<sup>38</sup> De acuerdo a diversos autores, este procedimiento procede inmediatamente después de la fase de eficacia del acto, que no es otra cosa que la hacer del conocimiento del interesado el acto mediante la notificación del mismo, en razón de que sólo en el caso que no se cumpla voluntariamente dentro del plazo legal otorgado para ello, viene el procedimiento posterior, que es la ejecución.

El término que nos ocupa se emplea en el Código Fiscal de la Federación, sin embargo en la doctrina administrativa y fiscal se le conoce como la facultad del Estado para iniciar el procedimiento administrativo de ejecución en contra de bienes del contribuyente moroso, ante la falta de pago de aquellos créditos fiscales de los cuales es sujeto.

---

<sup>37</sup> RAFAEL I. MARTINEZ MORALES, Diccionario Jurídicos Temáticos Volumen 3, Derecho Administrativo, Ed. Harla, México, 1997, pág. 224.

<sup>38</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS HUMBERTO, op cit . pág. 218.

Gabino Fraga, nos dice que “Esta posibilidad de acción directa constituye lo que en la doctrina se conoce con el nombre de carácter ejecutorio de las resoluciones administrativas”<sup>39</sup>.

Por su parte, Sergio Francisco de la Garza, nos señala en su obra Derecho Financiero Mexicano, que la actividad administrativa que desarrolla el Estado para hacer efectivos en vía de ejecución forzosa los créditos fiscales a su favor, se conoce en nuestro país, como facultad económico coactiva, que el Código Fiscal de la Federación denomina procedimiento administrativo de ejecución.<sup>40</sup>

Otros autores, como Carrasco Iriarte, definen al procedimiento administrativo de ejecución, como el conjunto de actos encaminados al cobro forzado de un crédito fiscal, practicado por la autoridad tributaria.<sup>41</sup>

Jesús Quintana, refiere que el procedimiento coactivo consiste en la serie de actos realizados por el Estado a fin de proceder coercitivamente en contra de los contribuyentes que no han cumplido voluntariamente sus obligaciones contributivas dentro del plazo fijado por la ley.

Por ello estimamos que el procedimiento administrativo de ejecución es la actividad administrativa que desarrolla el Estado para hacer efectivos en vía de ejecución forzosa los créditos fiscales a su favor, esto es el medio del que dispone la Autoridad (Hacendaria) para lograr el cumplimiento de sus actos, cuando el particular no lo cumple dentro del término de ley, aún en contra de su voluntad.

El procedimiento administrativo de ejecución puede explicarse sólo a partir de la noción de ejecutoriedad que como característica tienen todos los actos administrativos y como privilegio los órganos de la Administración Pública, debido a que no debemos soslayar que este procedimiento debe ubicarse dentro de las prerrogativas de las que se encuentra investida la Administración Pública, entre las

---

<sup>39</sup> FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo, 37ª Ed. Porrúa S.A., México, 1998, pág. 283

<sup>40</sup> Vid. DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO, Derecho Financiero Mexicano, 18ª edición, Ed. Porrúa, México, 2000, pág. 225.

<sup>41</sup> CARRASCO IRIARTE HUGO, Diccionarios Jurídicos Temáticos, Derecho Fiscal, Segunda Parte, I Ed. Oxford, México, 2002, pág. 731.

cuales se encuentra, como ya hemos señalado, la ejecutoriedad del acto administrativo.

Recordemos que el régimen en que opera la administración hacendaria, en síntesis se caracteriza por consagrar a favor de la Administración un régimen de prerrogativas o poderes exorbitantes, que comprenden entre otros, los que se engloban bajo la denominada autotutela administrativa y autotutela ejecutiva. En virtud de la primera la propia administración emite resoluciones con efectos jurídicos inmediatos, y en los términos de la segunda, le es posible por sus propios medios lograr su acatamiento. Es así, entonces, que el procedimiento administrativo de ejecución es la vía por donde discurren los poderes de la administración hacendaria tendientes a lograr por ella misma, sin menester de la intervención del juez, el acatamiento de sus determinaciones.

No obstante, las consideraciones expuestas con antelación, la noción de ejecutoriedad no presupone necesariamente el uso de la coacción de parte de la Administración Pública, en virtud de que el cumplimiento y ejecución del acto administrativo puede lograrse por el órgano de la administración sin el concurso de la coacción. Como ejemplo puede citarse, el caso de aquellos actos administrativos cuyo cumplimiento se da en forma instantánea a partir de la notificación de los mismos, lo que acontece cuando por ejemplo la Autoridad Hacendaria emita una resolución desconociendo el derecho a la devolución de cantidades pagadas supuestamente en forma indebida. Otro tipo de actos ejecutoriables sin el uso de la fuerza es el de aquellos que amplían la esfera jurídica de los administrados, tal sería el caso de las resoluciones en virtud de las cuales se conceden facilidades para el pago en parcialidades o bien dentro de una prórroga. En otras ocasiones se dan los actos administrativos ejecutoriables sin necesidad de recurrir a la coacción cuando tienen por contenido una declaración de conocimiento, por ejemplo; caso en el cual la ejecución del acto es instantánea y coincide con su notificación, lo que acontece tratándose de la expedición los certificados de libertad de gravámenes o certificado de no adeudo en materia fiscal.

Por todo lo anteriormente expuesto puede válidamente concluirse, como nos indica Antonio Jiménez González, que, el procedimiento administrativo de ejecución no es más que uno de los tantos medios que el ordenamiento jurídico pone a

disposición de la autoridad a efecto de lograr el cumplimiento de sus actos, en virtud de la ejecutoriedad de que gozan, no siendo por tanto, la esencia de dicha prerrogativa el uso de la fuerza o de la coacción.

#### **1.4.2. Naturaleza Jurídica**

Este procedimiento se ubica dentro de la función administrativa, debido a que el crédito exigible no nace de las obligaciones de derecho privado que son caracterizadas por el acuerdo de voluntades, sino por obligaciones surgidas de actos de soberanía al establecer imperativamente contribuciones que se recaudan para la satisfacción de los servicios y gastos del Estado.

Es un procedimiento administrativo formal y material, desde el primer punto de vista, porque quien lo ejecuta es la Administración; desde el segundo punto de vista porque su finalidad no es la resolución de una controversia, sino la recaudación del importe de lo debido en virtud de que un crédito fiscal no ha sido satisfecho voluntaria y oportunamente por el deudor de ese crédito.

Sergio Francisco de la Garza, nos señala que tiene el carácter de procedimiento de ejecución satisfactiva, ya que la satisfacción de los intereses del acreedor se logra mediante la prestación consistente en la obtención de una cantidad de dinero, y en casos muy excepciones, de otros bienes; de ejecución expropiativa porque el dinero que constituye el objeto de la ejecución pertenece al deudor y al él pertenecen los demás bienes sometidos a su ejecución, para convertirlos en dinero, que es el objeto de la pretensión de la Administración.

El autor en mención refiere que "El procedimiento de ejecución, tiene como finalidad la recaudación del importe de lo debido por virtud de un crédito fiscal no satisfecho voluntariamente por el deudor de ese crédito, sea el sujeto pasivo por adeudo propio o ajeno, con responsabilidad solidaria, sustitutiva u objetiva, prescindiendo de la voluntad de ese deudor, aun en contra de su voluntad."<sup>42</sup> En ese sentido concluye: toda ejecución supone la realización de un derecho previamente declarado en un acto, y la ejecución no transforma ni atañe obligación nueva alguna, porque el fin de la vía ejecutiva es realizar el cumplimiento de la norma legal, sin alterarlo o modificarlo. En este orden de ideas, podemos concluir que el procedimiento

---

<sup>42</sup> DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO, op cit, pág. 808.

económico- coactivo, es un procedimiento administrativo, porque el órgano que lo ejecuta es la administración cuya finalidad es simplemente la recaudación de créditos fiscales cuyo pago no fue hecho voluntariamente por el deudor de ese crédito.

### **1.4.3. Fundamentos legales de la ejecutoriedad**

Gabino Fraga precisa que, la acción directa de la Administración, o facultad económico coactiva, no está contemplada por disposición constitucional expresa, y así lo reitera, cuando refiere que el régimen constitucional de separación de poderes es un obstáculo para admitir el carácter ejecutorio de los actos administrativos; no obstante lo dispuesto sobre el particular, el catedrático concluye que la facultad de la Administración para ejecutar sus resoluciones sin intervención de ningún otro poder encuentra su origen y fundamento en el artículo 89 fracción I, de la Constitución, ya que en ella se prevé que el Ejecutivo tiene la obligación de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes y como dicha función se realiza a través de actos administrativos, es natural que el Poder Ejecutivo a través de la autoridad administrativa sea el competente para el cumplimiento de los mismos.<sup>43</sup>

En opinión de otros autores el conflicto de la facultad coactiva del Estado está en función del artículo 14 de la Constitución Federal, en la parte que prohíbe la privación de la propiedad, si no ha mediado juicio seguido ante los tribunales ya establecidos, cuando derivado de la facultad ejecutiva, la Administración realiza la adjudicación de bienes, en virtud de que tal atribución en términos del Ordenamiento Constitucional Federal no da margen para considerar a ninguna otra autoridad que no sea la judicial.<sup>44</sup>

Últimamente en la materia tributaria, la fundamentación constitucional que se ha encontrado en la doctrina es la que establece el artículo 31, fracción IV, el cual dispone que el cobro de impuestos siempre se debe de hacer conforme a este precepto, con base en una ley emanada del poder legislativo que determine todos los elementos de cobro, para no dejar ningún elemento al arbitrio de la autoridad fiscal, y así puede un deudor saber de antemano a qué pagos está sujeto por la voluntad del legislador, por qué motivos y en qué cantidad; ya que a cambio de tal seguridad, la autoridad puede realizar el cobro de los créditos fiscales, sin necesidad de acudir

---

<sup>43</sup> Vid. FRAGA, GABINO, op cit., pág. 92

<sup>44</sup> Vid. RODRÍGUEZ LOBATO, RAÚL, Derecho Fiscal, Ed. Harla, 2ª ed. México, 1998. pág. 240.

previamente a los tribunales, respetando el debido proceso señalado en el artículo 16 Constitucional, o sea, fundando y motivando el cobro, y haciéndolo por medio de mandamiento escrito de autoridad competente. Lo que implica que sea hecho por un órgano creado por el Congreso y dotado de las facultades necesarias.

De manera tal que sí se adecua la seguridad de los gobernados con la necesidad del gobierno de lograr una recaudación eficiente de los fondos necesarios para los gastos, en atención a las necesidades de carácter público que el Estado debe atender, ya que frente al interés público no puede prevalecer el interés particular. Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre ha considerado que esta facultad no es violatoria de las garantías constitucionales, fijando jurisprudencia en el sentido de que “el uso de la facultad económico-coactiva por las autoridades administrativas no está en pugna con el artículo 14 Constitucional” y la ha estimado como “una de las más altas manifestaciones de la soberanía del Estado”, tal y como se advierte del criterio jurisprudencial cuyos datos de identificación rubro y contenido se precisan enseguida:

Quinta Epoca  
Instancia: Pleno  
Fuente: Apéndice de 1995  
Tomo: Tomo III, Parte SCJN  
Tesis: 448  
Página: 327

“FACULTAD ECONOMICO COACTIVA. La Suprema Corte, en diversas ejecutorias, ha establecido la jurisprudencia de que la facultad económico coactiva no está en pugna con el artículo 14 constitucional, y que, por lo mismo, es perfectamente legítima; y que tampoco lo está con el artículo 22 de la Carta Federal, porque éste dice que no es confiscatoria la aplicación de bienes para el pago de impuestos y multas, y como las autoridades administrativas están facultadas para cobrar esos impuestos y multas, y para aplicar bienes con esos objetos, es evidente que el artículo 22, al hablar de aplicación de bienes para el pago de impuestos y multas, se refirió precisamente a la que hacen las autoridades administrativas.”

En las leyes federales, el cuerpo normativo que regula la facultad coactiva de la Administración y concretamente de la autoridad hacendaria, es el Código Fiscal de la Federación.

## 1.5. Fases del procedimiento administrativo de ejecución

Tomando en consideración que la ejecución forzosa del acto administrativo implica llevarlo a su realización en el terreno de los hechos, para que la autoridad esté jurídicamente en posibilidad de iniciar el procedimiento en contra del sujeto obligado se requiere que se satisfagan determinados requisitos, los cuales consisten en:

- La existencia de una **obligación de dar**,<sup>45</sup> básicamente de pago a cargo de un sujeto determinado.<sup>46</sup>
- Que la obligación esté debidamente **determinada** (en cantidad líquida)<sup>47</sup>.
- Que haya sido debidamente **notificada** al interesado.
- Que sea **exigible**.

Como se ha precisado, la facultad económico-coactiva, se transforma en un procedimiento de ejecución cuando el crédito fiscal tiene jurídicamente el carácter de exigible; lo cual acontece cuando ya puede y debe pagarse por el deudor. En efecto, para iniciar el procedimiento administrativo de ejecución es necesario que exista la determinación del crédito, la legal notificación de lo adeudado, así como que haya transcurrido el plazo de cuarenta y cinco días, a la fecha en que surta efectos la citada notificación, para que, en caso de incumplimiento de pago o de que no se garantice el interés fiscal, ni se interponga medio de defensa alguno, entonces exigirse su cumplimiento.

---

<sup>45</sup> La obligación tributaria ha sido definida por Emilio Margáin como el vínculo jurídico en virtud del cual el Estado, denominado sujeto activo, exige a un deudor, denominado sujeto pasivo, el cumplimiento de una prestación pecuniaria excepcionalmente en especie. (EMILIO MARGAÍN MANAUTOU, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 5ª ed. México, 1979, pág. 353.)

<sup>46</sup> RAÚL RODRÍGUEZ LOBATO, señala que el Derecho Fiscal regula, no solamente la obligación del contribuyente que consiste en el deber de entregar una cantidad de dinero al Estado en virtud de haberse causado un tributo, cantidad que el Estado puede exigir coercitivamente en caso de falta de pago oportuno, sino que también se ocupa de las denominadas obligaciones formales, concebidas para hacer eficaz la obligación sustantiva cuyo objeto es siempre un dar (la cantidad de dinero que entrega al Estado).

<sup>47</sup> La determinación de la obligación fiscal, es el acto o conjunto de actos emanados de la administración, de los particulares o de ambos coordinados, destinados a establecer en cada caso particular la identificación de los hechos generadores que dan lugar al nacimiento de obligaciones fiscales; y la palabra liquidar se ha empleado para denominar a la actividad consistente en señalar el monto exacto, en dinero o especie, a cubrir por concepto del nacimiento de la obligación fiscal, es decir, la precisión de la deuda en cantidad líquida debida por el contribuyente.

Consecuentemente, será a partir del día 46 cuando se pueda iniciar legalmente el procedimiento administrativo de ejecución, toda vez que sólo hasta entonces el crédito fiscal es ya exigible.

Lo anterior es así en virtud de que son diversos los criterios jurisprudenciales que señalan que el procedimiento administrativo de ejecución resulta ilegal si previamente el acto que se pretende ejecutar no ha sido debidamente notificado al deudor cumpliendo para ello las formalidades que establecen los artículos 134 y 137 del mencionado Código Tributario Federal, pues ello se traduce en una falta de motivación del procedimiento coactivo, ya que al no haberse notificado legalmente los créditos determinados por la autoridad, éstos no se han hecho exigibles, ya que sólo si dentro de los plazos de ley no se cumple voluntariamente con su contenido, la autoridad hará efectiva la ejecutoriedad que concede a su favor la ley de la materia, en virtud de que el procedimiento económico- coactivo requiere de una resolución administrativa que dé certeza o defina una situación legal que demuestre la existencia de una obligación patrimonial determinada, líquida y exigible en el momento en que se intenta el procedimiento en contra del deudor.

Recordemos que la exigibilidad de la obligación es la posibilidad de hacer efectiva dicha obligación, aún en contra de la voluntad del obligado, en virtud de que no se satisfizo durante la época de pago.<sup>48</sup>

Por lo tanto, mientras no venza o transcurra la época de pago, la obligación fiscal no es exigible por el sujeto activo, ya que sólo en caso de que no cumpla voluntariamente con su contenido, la Administración hará efectiva la característica de ejecutoriedad que reviste el crédito fiscal.

Sirve de apoyo a la determinación anterior, el criterio jurisprudencial sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que se precisa enseguida:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. COBROS FISCALES EN LA VÍA DE EJECUCIÓN.- Cuando el artículo 16 constitucional exige que los actos de autoridad que causan molestias a los particulares deben estar fundados y motivados, no hace distinción alguno, por lo que debe estimarse que la garantía constitucional señalada cubre absolutamente todos esos actos

---

<sup>48</sup> La época de pago de la obligación fiscal es el plazo o momento establecido por la ley para que se satisfaga

de autoridad. Ahora bien, tratándose de las resoluciones que fincan créditos fiscales, es claro que fundarlas implica señalar los preceptos legales sustantivos que fundan el fincamiento del crédito, y motivarlas es mostrar que en el caso se han realizado los supuestos de hecho que condicionan la aplicación de aquellos preceptos. Y tratándose de los actos de cobro realizados en el procedimiento de ejecución, que se inician con un requerimiento de pago con apercibimiento de embargo (actos que en opinión de este tribunal causan obviamente molestias a los ciudadanos en sus personas y posesiones), es claro que para que estén debidamente fundados y motivados, se requiere la cita de los preceptos adjetivos que regulan el procedimiento de ejecución, pero también la mención clara y completa de la resolución fiscal debidamente notificada que fincó el crédito mismo, con su propia motivación y fundamentación (al efecto bastaría acompañar al requerimiento de pago copia de la resolución fiscal que fincó el crédito, que haya sido debidamente notificada, y que esté fundada y motivada en sí misma). De lo contrario se dejaría al causante en estado parcial de indefensión, ya que para que esté en plena posibilidad legal de decidir si debe pagar o impugnar el cobro, es menester que se le den todos los elementos de hecho y de derecho que funden y motiven el crédito mismo, así como su cobro en la vía de ejecución. Cuando el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, deposita en las autoridades fiscales la facultad de fincar obligaciones unilaterales, y de hacerlas efectivas en la vía económico coactiva sin necesidad de acudir a los tribunales previamente establecidos, debe estimarse que deposita en sus manos una facultad de enorme fuerza y de enorme trascendencia, que puede causar a los ciudadanos indudables molestias patrimoniales y aun en ocasiones molestias ilegales, por lo que tal facultad debe ser ejercitada siempre con gran delicadeza y dando a los afectados plena e indubitable oportunidad de defender sus intereses legalmente protegidos.<sup>49</sup>

Rodríguez Lobato al respecto nos comenta que en México, el Código Fiscal de la Federación no prevé expresamente el concepto de exigibilidad, como sí lo hacía el anterior Código de 1966, cuyo artículo 19 establecía que la falta de pago de un crédito fiscal en la fecha o plazo establecido en las disposiciones fiscales respectivas, determinaban que el crédito fuera exigible; sin embargo— señala— el concepto de exigibilidad está implícito en la disposición contenida en el primer párrafo del artículo 145 del vigente Código Fiscal de la Federación, el cual establece que 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.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Visible en el Apéndice 2000 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo III, Administrativa Jurisprudencia TCC, página 567, tesis 493, Séptima Época.

<sup>50</sup> Vid. RODRÍGUEZ LOBATO RAÚL, pág. 127 y siguientes.

En virtud de que el procedimiento administrativo de ejecución, también conocido como facultad económica coactiva, se desarrolla mediante una serie de actos que tienen su inicial orientación en lo que dispone el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, es que en los próximos apartados expondremos brevemente y de manera esquemática la separación de los pasos a seguir, los cuales de acuerdo a la doctrina son entre otros, la orden de requerimiento de pago, el embargo, la intervención, la valuación y en su caso, el remate y la aplicación del producto del remate, suficiente para asegurar el interés fiscal.

### **1.5.1. Requerimiento de Pago**

El acto con el que inicia el procedimiento administrativo de ejecución se denominada requerimiento de pago, el cual desde el punto de vista procedimental, es un acto administrativo que tiene como finalidad compeler al destinatario a efectuar el pago del crédito cubierto dentro del plazo señalado por la ley.

Desde un punto de vista procedimental, el requerimiento marca el inicio o primera etapa del procedimiento administrativo de ejecución, ya que a través de él, la autoridad hacendaria pone en ejercicio la facultad económica coactiva.

Nosotros estimamos que debería denominarse requerimiento de pago con apercibimiento de embargo, toda vez que a través del mandato en comento la autoridad hacendaria pone en ejercicio la facultad económico coactiva con que cuenta, apercibiendo al destinatario, que de no hacerlo se le embargarán bienes suficientes para hacer efectivo el crédito fiscal y sus accesorios legales.

Dicho supuesto se encuentra previsto en el artículo 151 del Código Fiscal de la Federación, al establecer lo siguiente:

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

Autores como Sergio Francisco de la Garza, refieren que cuando el sujeto pasivo principal del crédito fiscal no ha hecho voluntariamente el pago del mismo

dentro de los plazos señalados, "la autoridad administrativa que tiene jurisdicción sobre el domicilio del deudor dicta una resolución que recibe el nombre de mandamiento de ejecución, en la que se ordena que se requiera al deudor para que efectúe el pago con el apercibimiento de que de no hacerlo se le embargarán bienes suficientes para hacer efectivo el crédito fiscal y sus accesorios legales."<sup>51</sup> Sobre el particular, Jesús Quintana nos señala que el requerimiento es un acto necesario, cuyo objeto consiste en el cumplimiento de una carga procesal, ya que constituye una obligación administrativa para el funcionario la iniciación del procedimiento administrativo de ejecución, a fin de hacer ingresar al patrimonio del Estado el crédito que tiene a su favor, y que no ha sido cumplido de forma voluntaria por el deudor.<sup>52</sup>

### **1.5.2. Embargo de Bienes**

Constituye el segundo momento dentro de la secuencia del procedimiento administrativo de ejecución.

El embargo es el acto jurídico administrativo que tiene por objeto precisar los bienes, valores, o negociaciones que habrán de servir para proteger y garantizar los intereses reclamados por la hacienda pública, respecto de un persona física o moral que no ha cumplido en tiempo el pago de sus obligaciones contributivas, por lo que se origina la necesidad de requerirlo en forma coactiva.

Por ello, la falta de pago de un crédito fiscal en el momento en que el deudor es requerido por el ejecutor de Hacienda, da lugar a que en el acto se lleve a cabo el aseguramiento de bienes del omiso en cantidad suficiente para garantizar la suerte principal y sus accesorios, e impedir que pueda disponer de ellos.

En efecto, para que proceda este aseguramiento de bienes se requiere, como ya antes se ha mencionado, la existencia de un crédito, definitivo y exigible; notificado de acuerdo con las formalidades que el Código Fiscal de la Federación contempla para este tipo de notificaciones, de manera tal que si en un juicio próspera la pretensión respecto de la falta de notificación del crédito, el Poder Judicial de la Federación ha establecido que los restantes actos que integran el procedimiento

---

<sup>51</sup> DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO, Derecho Financiero Mexicano, Ed. Porrúa S.A., 18ª ed., México, 2000. pág. 811

<sup>52</sup> QUINTANA VALTIERA JESÚS, Derecho Tributario Mexicano, Ed. Trillas, México, 1988. pág. 206.

administrativo de ejecución son ilegales, en virtud de que los mismos carecen del soporte legal al haber quedado insubsistente el acto que les dio origen.

Como ya señalamos a efecto de que la autoridad proceda a la práctica del embargo de bienes del deudor se necesita que previamente se den una serie de supuestos:

- a) Que exista un crédito fiscal a cargo del sujeto;
- b) Que el crédito fiscal haya sido debidamente notificado al deudor;
- c) Que el deudor haya incurrido en incumplimiento de la obligación de pago;
- d) Que se haya practicado el requerimiento de pago al deudor;
- e) No obstante existir el requerimiento de pago el deudor al momento de la diligencia de notificación de aquel no efectúa el pago.

De acuerdo con el artículo 152 del Código Fiscal de la Federación, de la diligencia de embargo que se practique en el domicilio del deudor deberá levantarse un acta pormenorizada, en la cual el ejecutor designado por el jefe de la oficina exactora, asiente que cumplió con las formalidades que se señalan para las notificaciones personales en el artículo 137 de este Código.

Por su parte, el numeral artículo 155 del propio ordenamiento legal establece que la persona con quien se realice la diligencia tendrá derecho a señalar entre sus bienes, aquellos sobre los que se trabará el embargo, siempre que los mismos sean de fácil realización o venta, siguiendo el orden siguiente:

1. Dinero, metales preciosos y depósitos bancarios.
2. Acciones, bonos, cupones vencidos, valores mobiliarios y en general créditos de inmediato y fácil cobro a cargo de entidades o dependencias de la Federación, Estados y Municipios y de instituciones o empresas de reconocida solvencia.
3. Bienes muebles no comprendidos en las fracciones anteriores.
4. Bienes inmuebles.

Si el deudor, o en su defecto la persona con quien se entiende la diligencia, no se sujeta al orden establecido, los bienes que señala no son suficientes o se encuentra fuera de la circunscripción de la oficina ejecutora, ya tienen otros gravámenes o son bienes de fácil descomposición o deterioro, o se trata de materias inflamables, el ejecutor trabará el embargo sobre bienes que sean de fácil realización o venta.

En el caso de bienes inmuebles, el ejecutor solicitará al ejecutado que manifieste bajo protesta de decir verdad si dichos bienes reportan cualquier gravamen real, embargo anterior, se encuentran en copropiedad o pertenecen a sociedad conyugal alguna. Para estos efectos, el deudor o la persona con quien se entienda la diligencia deberá acreditar fehacientemente dichos hechos dentro de los 15 días siguientes a aquél en que se inició la diligencia correspondiente, haciéndose constar esta situación en el acta que se levante o bien, su negativa.

Pero no todo tipo de bienes de propiedad del contribuyente o deudor pueden ser embargados, toda vez que el artículo 157 del citado ordenamiento legal prevé qué bienes no pueden ser objeto de embargo para efectos fiscales, entre los cuales se encuentran, por ejemplo: el lecho cotidiano y los vestidos del deudor y de sus familiares, los muebles de uso indispensable del deudor y de sus familiares, (no siendo de lujo a juicio del ejecutor), los libros, instrumentos, útiles y mobiliario indispensable para el ejercicio de la profesión, armas, vehículos y caballos que los militares en servicio deban usar conforme a las leyes, los granos, mientras éstos no hayan sido cosechados, el patrimonio de familia, los sueldos y salarios, las pensiones de cualquier tipo, etcétera.

El embargo practicado podrá ampliarse en cualquier momento del procedimiento administrativo de ejecución, cuando la oficina exactora estime que los bienes embargados son insuficientes para cubrir los créditos fiscales.

De acuerdo al artículo 151 del Código Fiscal de la Federación, el embargo puede trabarse sobre:

- Bienes muebles
- Inmuebles

- Depósitos bancarios y
- Negociaciones.

Los bienes o negociaciones embargados se dejarán bajo la guarda del o de los depositarios<sup>53</sup> que se hicieren necesarios, que serán nombrados por el jefe de la oficina ejecutora, quien además podrá removerlos libremente, teniendo el carácter de administradores o de interventores con cargo a la caja.

La responsabilidad de los depositarios cesará con al entrega de los bienes embargados a satisfacción de las autoridades fiscales.<sup>54</sup>

Tratándose de bienes muebles, como dinero, metales preciosos, alhajas y valores mobiliarios, el depositario deberá entregarlos en las siguientes 24 horas a la oficina ejecutora.

En el embargo de créditos deberá notificarse al deudor, para el efecto de que pague las cantidades adeudadas a su acreedor en la oficina ejecutora, bajo el apercibimiento de doble pago en caso de desobediencia; en el caso de bienes raíces, derechos reales y negociaciones, deberán ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad o del Comercio, según corresponda.

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

En el caso de embargo de depósitos bancarios, la autoridad que haya ordenado el embargo girará oficio al gerente de la sucursal bancaria a la que corresponda la cuenta, a efecto de que la inmovilice y conserve los fondos depositados, siendo obligación de la institución bancaria informar a la autoridad, el incremento de

---

<sup>53</sup> Pudiendo recaer el nombramiento en el ejecutado.

<sup>54</sup> El Código vigente, en su artículo 153 establece que, cuando se efectúe la remoción del depositario, éste deberá poner a disposición de la autoridad ejecutora los bienes que fueron objeto de la depositaria, pudiendo ésta realizar la sustracción de los bienes para depositarlos en almacenes bajo su resguardo o entregarlos al nuevo depositario.

los depósitos bancarios por los intereses que se generen, en el mismo período y frecuencia con que lo haga al cuentahabiente.

El actual artículo 156 bis del Código Fiscal de la Federación establece que, en tanto el crédito fiscal no quede firme, el contribuyente titular de las cuentas bancarias podrá ofrecer otra forma de garantía de acuerdo con el numeral 141 del mismo ordenamiento, en sustitución del embargo de cuentas, ante la autoridad, la cual deberá resolver y notificar al contribuyente sobre la admisión o rechazo de la garantía, o el requerimiento de requisitos adicionales dentro de un plazo máximo de 10 días, comunicando de ello a la Institución Bancaria, dentro del plazo de 15 días al en que haya notificado dicha resolución al interesado, con la circunstancia que en caso de no hacerlo dentro del plazo señalado, deberá levantar el embargo de la cuenta.

Respecto del embargo de negociaciones, el procedimiento presenta dos características, la primera la establece el artículo 164 del Código Fiscal de la Federación, al referir que en el caso de las negociaciones, el depositario designado tendrá el carácter de interventor con cargo a la caja o de administrador, en los cuales el interventor con cargo a la caja sólo participa en el control de los egresos e ingresos de la negociación, dicta las medidas de carácter urgentes y provisionales cuando en su administración conozca de irregularidades.

Por su parte el interventor administrador tendrá todas las facultades que normalmente correspondan a la administración de la sociedad mercantil o como dueño, cuando la negociación no sea una sociedad, quien no sólo inspecciona el manejo de la negociación, sino que, además puede valorar si los fondos y los bienes de la empresa son utilizados convenientemente e, incluso, tomar las medidas provisionales que procedan.

La segunda peculiaridad de la intervención que nos ocupa, es respecto a la extinción del crédito fiscal, la cual no procede vía remate, sino a través de amortizaciones del 10% de los ingresos de la negociación, que en términos del artículo 167, fracción II, del citado Ordenamiento legal, constituye una obligación del interventor administrador efectuarla. Si durante la diligencia de embargo no se permitiera la entrada a las construcciones, edificios o casas señaladas para la traba del mismo, o bien no se abrieren los inmuebles en los que se suponga que se guardan,

dinero, alhajas, objetos de arte u otros bienes embargables, el ejecutor, previo acuerdo fundado del jefe de la oficina exactora, hará que ante dos testigos sean rotas las cerraduras que fuera necesario para que se tome posesión del inmueble o para que se siga adelante la diligencia, y si no fuera posible romper o forzar las cerraduras, el ejecutor trabará el embargo sobre los inmuebles cerrados, incluyendo su contenido, sellándolos para evitar su sustracción y enviando en depósito a la oficina exactora los mismos, donde serán abiertos en el término de tres días por el deudor o su representante legal y si éstos no lo hicieren, por un experto designado por la citada oficina.

Independientemente del embargo a que hemos hecho referencia, pueden darse otros en los siguientes casos:

- Embargo administrativo a solicitud del deudor a efecto de garantizar un crédito fiscal, previsto en el artículo 141, fracción V del Código Fiscal de la Federación.
- Embargo precautorio, cuando la autoridad considere que existe peligro de que el contribuyente se ausente, oculte bienes o realice maniobras para quedar en estado de insolvencia. (artículo 145).
- El embargo de bienes ilegalmente introducidos en el país, que de acuerdo a diversos doctrinarios en sentido estricto se debe denominar secuestro, ya que se sustraen al particular para asegurar su control, mismo que regula el Código Tributario Federal en el numeral 44, fracción II, último párrafo, 145, fracción V y la Ley Aduanera en los artículos 60, 144, fracción X y 151. (mismo que la Corte estima se apegan al numeral 16 Constitucional)<sup>55</sup>

Marginalmente<sup>56</sup> queremos resaltar, que resulta necesario hacer una distinción entre el “embargo” practicado dentro del procedimiento administrativo de ejecución para efectuar el cobro de un crédito fiscal, regulado en el artículo 151, fracciones I y II, del Código Fiscal de la Federación y el “embargo administrativo” que se otorga por el deudor como garantía de un crédito fiscal, previsto en el artículo 141, fracción V, del mismo ordenamiento legal, en virtud de que entre ambos existe una

---

<sup>55</sup> Véase, el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, Febrero de 2002, Tesis 2a./J. 100/2000, pág. 39 cuyo rubro es: “EMBARGO PRECAUTORIO. LOS ARTÍCULOS 144, FRACCIÓN X, Y 151 DE LA LEY ADUANERA QUE LO PREVIEN, SE APEGAN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL CUANDO RECAE SOBRE MERCANCÍAS DE IMPORTACIÓN O EXPORTACIÓN PROHIBIDAS O SUJETAS A REGULACIONES O RESTRICCIONES, SI NO SE ACREDITA SU CUMPLIMIENTO O EL PAGO DE LAS CUOTAS CORRESPONDIENTES”.

<sup>56</sup> Cfr., MORALES ZERMEÑO J. HUMBERTO, SEPÚLVEDA CARMONA MA. SOFÍA, El Procedimiento Administrativo de Ejecución, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. (Obra Conmemorativa 50 aniversario), Tomo V, Segunda Parte, México, Agosto 1988. pág. 849

diferencia sustancial, la cual radica básicamente en que el primero se emplea por la autoridad para hacer efectivos créditos fiscales exigibles, de ahí que se le ubique en el Título Quinto, Capítulo III, que regula la facultad económica coactiva del Estado; en tanto que el segundo, es ofrecido por el sujeto pasivo de la obligación fiscal tiene como propósito paralizar la actividad ejecutora, en esos términos está regulado en el título Quinto, Capítulo II intitulado "De las notificaciones y la garantía del interés fiscal".

Efectivamente una de las diferencias sustanciales entre ambos, radica esencialmente en que tratándose del embargo que se ofrece como garantía, conocido como el embargo en la vía administrativa, éste se practicará a solicitud de contribuyente, quien en la forma correspondiente deberá señalar bienes suficientes en los cuales deba trabarse, cubriendo con anticipación a la práctica de la diligencia, los gastos de ejecución, tal y como se precisa en el numeral 66 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación.

Lo anterior sólo pone en evidencia, las diferencias notables que surgen con relación al contenido del artículo 144 del Código Fiscal de la Federación, el cual prevé una doble hipótesis, en primer lugar la suspensión en el ejecución del acto y en segundo término la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución. En el primer caso el sujeto administrado se anticipa al momento de inicio del procedimiento administrativo de ejecución y solicita la suspensión en la ejecución del acto, en el segundo caso ya iniciado el procedimiento administrativo de ejecución se solicita su suspensión.<sup>57</sup>

Por su parte, el artículo 145 del propio ordenamiento legal establece la posibilidad jurídica de que la autoridad hacendaria pueda recurrir al embargo precautorio de bienes del deudor, a efecto de que el interés fiscal sea asegurado, cuando:

- El contribuyente se oponga u obstaculice la iniciación o desarrollo de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales o no se pueda notificar su inicio por haber desaparecido o por ignorarse su domicilio.

---

<sup>57</sup> Ambas hipótesis plantean consecuencias jurídicas diversas ya que en el primer caso no se generará a cargo del administrado la obligación de soportar el pago de gastos de ejecución a que se refiere el artículo 150 del Código Fiscal de la Federación, mientras, que en el segundo supuesto, ya requerido de pago el sujeto administrado, la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución trae aparejado el pago de dichos gastos.

- Después de iniciadas las facultades de comprobación, el contribuyente desaparezca o exista riesgo inminente de que oculte, enajene o dilapide sus bienes.
- Cuando el contribuyente se niegue a proporcionar la contabilidad que acredite el cumplimiento de las disposiciones fiscales.
- Cuando el crédito fiscal no sea exigible pero haya sido determinado por el contribuyente o por la autoridad en el ejercicio de sus facultades de comprobación, o cuando a juicio de la autoridad exista peligro inminente de que el obligado realice cualquier maniobra tendiente a evadir su cumplimiento.
- Se realicen visitas a contribuyentes con locales, puestos fijos o semifijos en la vía pública y dichos contribuyentes no puedan demostrar que se encuentran inscritos en el registro federal de contribuyentes, ni exhibir los comprobantes que amparen la legal posesión o propiedad de las mercancías que vendan en esos lugares.

Cabe apuntar, que existen reiterados criterios que estiman ilegal la aplicabilidad del artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, toda vez que el dispositivo en comento establece como medida cautelar el embargo precautorio sin que en algunos casos, previamente se haya determinado un crédito fiscal por el contribuyente o por la autoridad, en el ejercicio de sus facultades de comprobación, disposición que infringe lo establecido por el artículo 16 constitucional, al permitir a la autoridad fiscal embargar precautoriamente sin la existencia previa de una determinación de un crédito fiscal, el cual, como hemos referido, constituye un requisito esencial para que de origen o se actualice el interés fiscal del erario público, pues hace referencia en su antepenúltimo párrafo, a que si dentro de los plazos que el propio código señala, no se dicta la resolución en que se determine dicho crédito, ese embargo precautorio quedará sin efectos y que, en cambio, si se cumple con ello, ese secuestro se convertirá en definitivo, continuándose el procedimiento administrativo de ejecución.

De ahí que se infringe el artículo 16 constitucional, al crearse un estado de incertidumbre en el contribuyente que desconoce la justificación del aseguramiento de bienes para garantizar un supuesto crédito fiscal cuyo monto no se encuentra determinado, sin que de forma alguna la expresión que utiliza el dispositivo citado de "asegurar el interés fiscal" tenga justificación, en virtud de que la determinación de una contribución constituye un requisito indispensable del nacimiento del interés fiscal,

lo que implica que, si ello no se actualiza, no existen razones objetivas para aplicar la aludida medida precautoria.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó la jurisprudencia número P./J.17/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, página 27, cuyo tenor es el siguiente:

“EMBARGO PRECAUTORIO. EL ARTICULO 145 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION QUE LO PREVE VIOLA EL ARTICULO 16 DE LA CONSTITUCION.- En los términos en que se encuentra redactado el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, se autoriza la traba del embargo precautorio sobre los bienes del contribuyente, sin que se encuentre determinada la obligación de enterar tal o cual tributo ni la cuantificación del mismo, con lo que se infringe el artículo 16 constitucional, al crearse un estado de incertidumbre en el contribuyente, que desconoce la justificación del aseguramiento de bienes para garantizar un supuesto crédito fiscal cuyo monto no se encuentra determinado. La expresión que utiliza el dispositivo citado "de proteger el interés fiscal", carece de justificación en virtud de que la determinación de una contribución constituye requisito indispensable del nacimiento del interés fiscal, lo que implica que si ello no se actualiza no existen razones objetivas para aplicar la aludida medida precautoria. Sostener lo contrario propiciaría la práctica de aseguramientos en abstracto, puesto que en esa hipótesis se ignorarían los límites del embargo ya que no se tendría la certeza jurídica de la existencia de un crédito fiscal. Por estas razones resulta inconstitucional el precepto invocado al otorgar facultades omnímodas a la autoridad fiscal que decreta el embargo en esas circunstancias al dejar a su arbitrio la determinación del monto del mismo y de los bienes afectados; además de que el plazo de un año para fincar el crédito es demasiado prolongado y no tiene justificación.

Asimismo, corrobora lo anterior el criterio jurisprudencial X.1o.18 A, del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, Junio de 2003, página 979, que establece:

“EMBARGO PRECAUTORIO. LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 145 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ, VIOLA EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La fracción III del artículo 145 del Código Fiscal de la Federación permite el embargo precautorio sobre los bienes del contribuyente, cuando éste se niegue a proporcionar la contabilidad que acredite el cumplimiento de las disposiciones fiscales a que está obligado, pero de su propia redacción se desprende que se trata de asegurar el interés fiscal en caso de contribuciones pendientes de determinarse, pues hace referencia a que si dentro de los plazos que el propio código señala, no se dicta la

resolución en que se determine dicho crédito, ese embargo precautorio quedará sin efectos y que, en cambio, si se cumple con ello, ese secuestro se convertirá en definitivo, prosiguiéndose el procedimiento administrativo de ejecución. De ahí que se infringe el artículo 16 constitucional al crearse un estado de incertidumbre en el contribuyente que desconoce la justificación del aseguramiento de bienes para garantizar un supuesto crédito fiscal cuyo monto no se encuentra determinado. La expresión que utiliza el dispositivo citado de "asegurar el interés fiscal" carece de justificación en virtud de que la determinación de una contribución constituye un requisito indispensable del nacimiento del interés fiscal, lo que implica que, si ello no se actualiza, no existen razones objetivas para aplicar la aludida medida precautoria. Sostener lo contrario propiciaría la práctica de aseguramientos en abstracto, puesto que en esa hipótesis se ignorarían los límites del embargo, ya que no se tendría la certeza jurídica de la existencia de un crédito fiscal, como tampoco se tienen todos los datos objetivos para regir la determinación de que el causante va a evadir su responsabilidad. Por estas razones resulta inconstitucional el precepto invocado, al otorgar facultades omnímodas a la autoridad fiscal que decreta el embargo en esas circunstancias, al dejar a su arbitrio la determinación del monto del mismo; máxime que esa autoridad, por más que exista un hecho generador del tributo, no podría cumplir con el mandato constitucional de fundar y motivar su actuar, al no saber cuál es el monto del crédito fiscal y si el gobernado en contra de quien se dirige la medida está obligado al mismo."

### **1.5.3. Intervención**

Como se ha señalado en los embargos sobre bienes raíces o negociaciones, los depositarios tendrán el carácter de administradores o de interventores con cargo a la caja; cuando se trate de una sociedad, el interventor administrador tendrá todas las facultades que correspondan a la administración de la sociedad, con poderes para ejercer actos de administración, de dominio y para pleitos y cobranzas, inclusive facultades que requieran cláusula especial, otorgar títulos de crédito, etc., no quedando su actuación supeditada a las decisiones del consejo de administración de la sociedad; debido a ello, dicho nombramiento deberá anotarse en el registro público correspondiente al domicilio de la negociación o sociedad intervenida, debiendo notificarse a dicho registro cuando deba cancelarse la inscripción de referencia.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup>Con relación a este punto es oportuno destacar que recientemente en el criterio jurisprudencial 2a./J. 46/2006, consultable en el Semanario Judicial de la Federación Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 241 de rubro: RECURSO DE REVOCACIÓN EN MATERIA FISCAL. EL CONTRIBUYENTE CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA INTERPONERLO CONTRA LA RESOLUCIÓN DICTADA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN, MEDIANTE LA CUAL SE DESIGNA AL DEPOSITARIO". El máximo Tribunal resolvió que el recurso de revocación es improcedente contra la resolución mediante la cual el Jefe de la Oficina exactora, designa depositario.

Cuando el depositario actúa con el carácter de interventor con cargo a la caja, tendrá la obligación de retirar el 10% de los ingresos en dinero y enterarlos en la caja de la oficina exactora diariamente, después de separar lo concerniente a salarios y demás créditos preferenciales; teniendo además como obligación de cuando tenga conocimiento de las irregularidades en el manejo de la negociación o de operaciones que pongan en peligro los intereses del fisco federal, dictar las medidas provisionales urgentes que estime necesarias para proteger dichos intereses, informando de ello a la oficina ejecutora, la cual podrá ratificarlas o modificarlas. La actividad del interventor con cargo a la caja, constituye una limitación a los intereses patrimoniales de los particulares que no han cumplido con su deber contributivo, de tal manera que éstos se someten a la vigilancia y control de sus ingresos por parte del interventor, por lo que es factible afirmar que, en virtud de la intervención, la parte embargada no puede disponer libremente del total de sus ingresos.

Lo anterior revela que la naturaleza y funciones propias del interventor con cargo a la caja tienen un impacto severo en las actividades y en la libre disposición del patrimonio de la negociación intervenida, ya que la ley lo facultad para vigilar, controlar y decidir, incluso respecto de los bienes y los ingresos de la intervenida, ello aunado a que, en términos del tercer párrafo del artículo 165 del Código Fiscal de la Federación, es posible que sus informes den lugar a que la ejecutora ordene que cese la intervención con cargo a la caja y se convierta en administración, o bien se proceda a enajenar la negociación, al precisar:

“Si las medidas a que se refiere el párrafo anterior no fueren acatadas, la oficina ejecutora ordenará que cese la intervención cargo a la caja y se convierta en administración, o bien se procederá a enajenar la negociación, conforme a este Código y las demás disposiciones legales aplicables.”

En efecto, el Código Fiscal de la Federación establece que las autoridades fiscales podrán enajenar la negociación intervenida, cuando lo recaudado en tres meses no alcance a cubrir por lo menos el 24% del crédito fiscal, salvo que se trate de negociaciones que obtengan ingresos en un determinado periodo del año.

La intervención se levantará cuando el crédito fiscal se hubiera satisfecho o cuando se haya enajenado la negociación. En tales supuestos, la oficina ejecutora lo

comunicará al registro público que corresponda, para que se cancele la anotación del nombramiento del interventor.

#### **1.5.4. Oposición de Terceros**

El artículo 158 del Código Fiscal de la Federación establece que si al designarse bienes para el embargo, se opusiere un tercero fundándose en el hecho de ser el propietario de ellos, no se practicará el embargo si se demuestra en el mismo acto la propiedad o dominio de los mismos con prueba documental suficiente a juicio del ejecutor.

El precepto en mención refiere que la resolución tiene el carácter de provisional, ya que debe someterse a la consideración de la oficina ejecutora, a la cual deberán allegarse los documentos exhibidos en el momento de la oposición. Si a juicio de la misma, las pruebas no son suficientes, ordenará al ejecutor la continuación del procedimiento de embargo, notificando al interesado para que en su contra interponga el recurso de revocación que proceda, mismo que en términos del numeral 128 de la Ley en cita, podrá interponerse en cualquier tiempo antes de que:

- Se finque el remate,
- Se enajene fuera de remate, o bien
- Se adjudiquen los bienes a favor del fisco federal.<sup>59</sup>

#### **1.5.5. Reclamación de Preferencia**

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

Ahora bien, si los bienes señalados para la ejecución hubieran sido ya embargados por parte de autoridades fiscales locales, se practicará la diligencia, entregándose los bienes al depositario que designe la autoridad federal y se dará aviso a la autoridad local. En caso de inconformidad, la controversia resultante será resuelta

---

<sup>59</sup> El artículo 117, del Código Fiscal de la Federación establece este recurso en su fracción II, inciso c).

por los tribunales judiciales de la Federación. En tanto se resuelve el procedimiento respectivo no se hará aplicación del producto, salvo que se garantice el interés fiscal a satisfacción de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

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

- a. Los adeudos garantizados con prenda o hipoteca.
- b. Los alimentos.
- c. Los salarios.
- d. la indemnización a los trabajadores de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo.

Es requisito indispensable que cuando se invoque la preferencia ésta se acredite fehacientemente al hacer valer el recurso correspondiente.

#### **1.5.6. Valuación de los bienes**

Según Sergio F. De la Garza,<sup>60</sup> la valuación puede ser definida como “el acto procedimental que consiste en fijar un valor de los bienes embargados como acto previo a la enajenación o adjudicación forzosa.”

El Código Tributario Federal, establece en el artículo 175, primer párrafo que:

- La base para la enajenación de los bienes inmuebles será el del avalúo.
- Para las negociaciones, será el avalúo pericial.

Las reglas para la práctica de los mismos las establece el Reglamento del Código Fiscal de la Federación, en el artículo 4, cuyo contenido es el siguiente:

“Artículo 4o.- Los avalúos que se practiquen para efectos fiscales tendrán vigencia durante seis meses, contados a partir de la fecha en que se efectúen y deberán llevarse a cabo por las autoridades fiscales,

---

<sup>60</sup> SERGIO FRANCISCO DE LA GARZA, op cit pág. 800.

instituciones de crédito, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, por corredor público o personas que cuenten con cédula profesional de valuadores expedida por la Secretaría de Educación Pública.

En aquellos casos en que después de realizado el avalúo se lleven a cabo construcciones, instalaciones o mejoras permanentes al bien de que se trate, los valores consignados en dicho avalúo quedarán sin efecto, aun cuando no haya transcurrido el plazo señalado en el párrafo que antecede.

Cuando los avalúos sean referidos a una fecha anterior a aquélla en que se practiquen, se procederá conforme a lo siguiente:

I.- Se determinará el valor del bien a la fecha en que se practique el avalúo, aplicando, en su caso, los instructivos que al efecto expidan las autoridades fiscales.

II.- La cantidad obtenida conforme a la fracción anterior, se dividirá entre el factor que se obtenga de dividir el índice nacional de precios al consumidor del mes inmediato anterior a aquél en que se practique el avalúo, entre el índice del mes al cual es referido el mismo; ...

III.- El resultado que se obtenga conforme a la fracción anterior, será el valor del bien a la fecha a la que el avalúo sea referido. El valuador podrá efectuar ajustes a este valor, cuando existan razones que así lo justifiquen, las cuales deberán señalarse expresamente en el avalúo. Una vez presentado dicho avalúo no podrán efectuarse estos ajustes.

Si el avalúo debe realizarse en poblaciones en donde no se cuente con los servicios de instituciones de crédito, de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, de corredor público, empresas dedicadas a la compraventa y subasta de bienes o de personas que cuenten con cédula profesional de valuadores expedida por la Secretaría de Educación Pública, podrá designarse a personas o instituciones versadas en la materia."

En términos del artículo de la ley en cita, los inconformes con la valuación podrán interponer el recurso de revocación a que se refiere la fracción II, inciso d) del numeral 117 del Código Fiscal de la Federación, dentro de los 10 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación personal que la autoridad notifique al embargado, en el entendido que de no hacerlo la propia disposición establece que se tendrá por aceptado. Asimismo se prevé que en caso de diferencias del valor en el dictamen la autoridad designará un perito tercero.

Recuérdese que de la interpretación armónica del citado precepto con los artículos 116, 117 fracción II, inciso b), 127 del Código Fiscal de la Federación, y 11 de

la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se advierte que los actos que vayan suscitándose durante la tramitación del procedimiento administrativo de ejecución podrán impugnarse a través del juicio de nulidad ante el Tribunal mencionado cuando se considere que no están ajustados a la ley.<sup>61</sup>

#### **1.5.7. Remate de Bienes embargados**

El remate de los bienes embargados viene a ser la conclusión del procedimiento administrativo de ejecución, en que se lleva la venta por el órgano ejecutor de los bienes embargados, la cual se realiza cuando se den los siguientes supuestos: (artículo 173 del C.F.F.).

- a. A partir del día siguiente a aquél en que se hubiese fijado la base del remate de los bienes inmuebles.
- b. En los casos de embargo precautorio a que se refiere el artículo 145 del propio Código, cuando los créditos se hagan exigibles y no se paguen al momento del requerimiento.
- c. Al quedar firme la resolución confirmatoria del acto impugnado, recaída a los medios de defensa que se hubieran hecho valer.

De acuerdo al doctrinario Sergio Francisco de la Garza, la enajenación es un modo de venta cuya función consiste en provocar la concurrencia de los compradores para que se efectúe a favor del que ofrezca el mejor precio. Precisamente con tal propósito la enajenación forzosa se realiza en subasta pública o almoneda, que aunque se utilizan como sinónimos, en sentido estricto la última se refiere sólo a la venta pública de muebles, que generalmente se efectúa en el local de la oficina ejecutora, mediante convocatoria publicada cuando menos diez días antes del remate.

62

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

---

<sup>61</sup> Véase jurisprudencia de rubro: EJECUCIÓN EN MATERIA FISCAL. CONTRA LOS ACTOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN PROCEDE EL JUICIO DE NULIDAD, suscitada con motivo de la contradicción de tesis 76/2005-SS, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos en Materia Administrativa del Sexto Circuito.

<sup>62</sup> Cfr., SERGIO FRANCISCO DE LA GARZA, pág. 823.

Cuando el embargado proponga comprador antes del día en que se finque el remate, se enajenen o adjudiquen los bienes a favor del fisco, siempre que el precio en que se vendan cubra el valor que se haya señalado a los bienes embargados.

Se trate de bienes de fácil descomposición o deterioro, o de materiales inflamables, siempre que en la localidad no se puedan guardar o depositar en lugares apropiados para su conservación.

Se trate de bienes que habiendo salido a remate en primera almoneda, no se hubieran presentado posturas legales.

Como se ha referido, en principio la venta de los bienes embargados deberá hacerse en el recinto de la oficina ejecutora, salvo que la misma autoridad designe otro lugar para la venta, pudiendo realizarlo por lotes o piezas sueltas.

El Código Tributario Federal establece que la enajenación deberá hacerse en subasta pública que se llevará a cabo a través de los medios electrónicos; sin embargo el artículo segundo transitorio, fracción XVII, del decreto para 2004, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de enero de 2004, refiere que para este ejercicio las autoridades podrán efectuar los remates de conformidad con las disposiciones vigentes anteriores.

Cabe señalar que no se puede efectuar la venta que el remate implica, si previamente no se ha fijado un precio mínimo al bien que se va a vender, para lo cual se tomará la base que fijen los peritos designados.

De acuerdo con el artículo 176 del citado ordenamiento, la convocatoria no sólo se fijará en el sitio visible y usual de la oficina exactora y en los lugares públicos que se juzgue conveniente, sino además, se dará a conocer en la página electrónica de las autoridades fiscales, en la cual se precisarán los bienes objeto del remate, el valor que servirá de base para su enajenación, así como los requisitos que deberán cumplir los postores para concurrir al mismo.

En términos del citado numeral 179 de la Ley en cita, es postura la que cubra las dos terceras partes del valor señalado como base para el remate, la cual

deberá enviarse en documento digital con firma electrónica avanzada, a la dirección electrónica que se señale en la convocatoria para el remate.

Para participar en el remate, los postores deben de enviar su postura mediante una transferencia electrónica de fondos, equivalente cuando menos al diez por ciento del valor fijado a los bienes en la convocatoria, de conformidad con las reglas de carácter general que para tal efecto expida el Servicio de Administración Tributaria.

El artículo 183 del Código Tributario Federal, establece el tiempo en que se debe realizar, al disponer textualmente:

“Artículo 183. En la página electrónica de subastas del Servicio de Administración Tributaria, se especificará el período correspondiente a cada remate, el registro de los postores y las posturas que se reciban, así como la fecha y hora de su recepción.

Cada subasta tendrá una duración de 8 días que empezará a partir de las 12:00 horas del primer día y concluirá a las 12:00 horas del octavo día. En dicho periodo los postores presentarán sus posturas y podrán mejorar las propuestas.

Si dentro de los veinte minutos previos al vencimiento del plazo de remate se recibe una postura que mejore las anteriores, el remate no se cerrará conforme al término mencionado en el párrafo precedente, en este caso y a partir de las 12:00 horas del día de que se trate, el Servicio de Administración Tributaria concederá plazos sucesivos de 5 minutos cada uno, hasta que la última postura no sea mejorada. Una vez transcurrido el último plazo sin que se reciba una mejor postura se tendrá por concluido el remate.

El Servicio de Administración Tributaria fincará el remate a favor de quien haya hecho la mejor postura. Cuando existan varios postores que hayan ofrecido una suma igual y dicha suma sea la postura más alta, se aceptará la primera postura que se haya recibido.

Una vez fincado el remate se comunicará el resultado del mismo a través de medios electrónicos a los postores que hubieren participado en él, remitiendo el acta que al efecto se levante.”

Cuando no se hubiere fincado el remate en la primera almoneda, se fijará nueva fecha y hora para que, dentro de los quince días siguientes, se lleve a cabo una segunda almoneda cuya convocatoria se realizará en los términos de lo dispuesto por el artículo 176 del ordenamiento en cita. La base para el remate en la

segunda almoneda se determinara deduciendo el 20% del señalado en la primera y de no fincarse el remate en la segunda almoneda, la autoridad podrá enajenar el bien fuera de remate directamente o encomendar dicha enajenación a empresas o instituciones dedicadas a la compraventa o subasta de bienes, sin que sea necesario que la citada autoridad se adjudique el bien de que se trate; No obstante, si acepta el bien en pago, se considerara que el bien fue enajenado en un 50% del valor del avalúo, pudiendo en consecuencia la autoridad aceptarlo como dación en pago, enajenando o incluso donarlo para servicios públicos o instituciones asistenciales.

Fincado el remate, en bienes muebles el numeral 185 del Código Tributario Federal prevé:

“Artículo 185. Fincado el remate de bienes muebles se aplicará el depósito constituido. Dentro de los tres días siguientes a la fecha del remate, el postor deberá enterar mediante transferencia electrónica de fondos efectuada conforme a las reglas de carácter general que al efecto expida el Servicio de Administración Tributaria, el saldo de la cantidad ofrecida de contado en su postura o la que resulte de las mejoras.

Tan pronto como el postor cumpla con el requisito a que se refiere el párrafo anterior, se citará al contribuyente para que, dentro de un plazo de tres días hábiles, entregue las facturas o documentación comprobatoria de la enajenación de los mismos, ...

Posteriormente, la autoridad deberá entregar al adquirente, conjuntamente con estos documentos, los bienes que le hubiere adjudicado.

Una vez adjudicados los bienes al adquirente, éste deberá retirarlos en el momento en que la autoridad los ponga a su disposición, en caso de no hacerlo se causarán derechos por el almacenaje a partir del día siguiente.”

Con relación al remate de bienes inmuebles señala:

“Artículo 186. Fincado el remate de bienes inmuebles o negociaciones se aplicará el depósito constituido. Dentro de los diez días siguientes a la fecha del remate, el postor enterará mediante transferencia electrónica de fondos conforme a las reglas de carácter general que al efecto expida el Servicio de Administración Tributaria, el saldo de la cantidad ofrecida de contado en su postura o la que resulte de las mejoras.

Hecho el pago a que se refiere el párrafo anterior y designado en su caso el notario por el postor, se citará al ejecutado para que, dentro del plazo de diez días, otorgue y firme la escritura de venta correspondiente,

apercibido de que, si no lo hace, el jefe de la oficina ejecutora lo hará en su rebeldía.

El ejecutado, aún en el caso de rebeldía, responde por la evicción y los vicios ocultos.”

#### **1.5.8. Aplicación del producto obtenido**

Este acto, de acuerdo a diversos doctrinarios, forma parte de los actos de conclusión del procedimiento administrativo de ejecución, en virtud de que a través del mismo, enajenado el bien acontece la distribución del importe obtenido. Los pagos se aplicarán a los créditos más antiguos, siempre que se trate de la misma contribución, y antes que al adeudo principal, a los accesorios.

Cuando el producto sólo deba enterarse al fisco federal, debe atenderse al orden previsto por el artículo 20 del Código Fiscal de la Federación, acorde al cual deben cubrirse primero: Gastos de ejecución, Recargos, Multas, La indemnización del 20% (cuando se pague con cheque que no tenga fondos).

Quando concurren el fisco federal, fiscos locales, fungiendo éstos como autoridad federal, en virtud de los convenios de coordinación, y organismos descentralizados que sean competentes para cobrar coactivamente contribuciones, el artículo 148 del ordenamiento legal establece el siguiente orden:

1. Los gastos de ejecución.
2. Los accesorios de las aportaciones de seguridad social.
3. Las aportaciones de seguridad social.
4. Los accesorios de las demás contribuciones y otros créditos fiscales.
5. Las demás contribuciones y otros créditos fiscales.

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

## **1.6. Garantía del interés fiscal**

Abordaremos el tema que nos ocupa, en razón de que como veremos mas adelante, la aplicación del procedimiento económico coactivo sólo se suspende si se otorga garantía al Estado, debido a que existe una regla que en derecho se conoce como solve et repete (garantice y luego impugne), en razón de la cual, para que el acto de ejecución pueda suspenderse, será necesario garantizar el crédito fiscal.

### **1.6.1. Definición**

En atención a que la garantía, es la cosa que protege y asegura contra algún riesgo o necesidad, es que en la doctrina es concebida como uno de los privilegios del derecho fiscal, que junto con el derecho de preferencia, permite asegurar la efectiva recaudación de los tributos.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> vid. JESÚS QUINTANA VALTIERRA. pág. 182

Nosotros creemos que una de las razones por las cuales se establecen el derecho de preferencia y la garantía del interés fiscal, como privilegios del crédito fiscal, radica en el hecho de que el cumplimiento de la prestación pecuniaria a cargo del sujeto pasivo, tiene como propósito otorgar al Estado los recursos necesarios para cubrir sus necesidades, ya que como hemos observado en el apartado que antecede, el crédito fiscal es privilegiado, en virtud de que, en caso de que el obligado no hubiese cubierto espontáneamente su deuda, el ente público acreedor tiene, frente a los demás acreedores, un derecho preferente al momento de repartir el precio obtenido mediante la venta forzosa de los bienes del deudor.

### **1.6.2. Casos en que procede garantizar el interés fiscal**

El artículo 142 del Código Fiscal de la Federación precisa las hipótesis por las cuales procede garantizar el crédito fiscal, al señalar:

- a. Cuando se solicite la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución.
- b. Cuando se pide prórroga para el pago de los créditos fiscales o para que los mismos sean cubiertos en parcialidades.
- c. Se solicite la aplicación del producto en los términos del artículo 159 de este Código, es decir cuando los tribunales decidan las controversias entre la autoridad fiscal y otros acreedores.
- d. En los demás casos que señalen ese ordenamiento y las leyes fiscales.

El primer supuesto acontece, según señala Jesús Quintana Valtierra, cuando el contribuyente busca evitar que se trabe embargo sobre bienes de su propiedad y manifiesta el deseo de interponer una defensa legal (recursos administrativos), que de acuerdo al artículo 144 del propio ordenamiento legal, deberá realizarse a más tardar al vencimiento de los 45 días siguientes a que surta efectos la notificación en que se determine un crédito fiscal o de 15 días si se trata de cuotas obrero patronales, con la excepción, de que tratándose del recurso de revocación, el plazo será de cinco meses.

El numeral en comento refiere que, en el supuesto arriba señalado pueden darse las siguientes hipótesis:

1. Que no se interponga la defensa legal, y que por tanto continúe el procedimiento administrativo de ejecución.
2. Que sólo impugne algunos créditos y otros no, ante la cual se verá obligado a pagar los no impugnados (mediante declaración complementaria) y garantizar el interés fiscal con relación a los controvertidos.
3. Que no se exija garantía adicional, debido a que en el procedimiento administrativo de ejecución ya se hubieran embargado bienes suficientes para garantizar el interés fiscal.

En el caso del pago de parcialidades, el artículo 66, fracción III, del Código Tributario Federal, establece que las autoridades fiscales al autorizar el pago a plazos, ya sea en forma diferida o en parcialidades, exigirán que se garantice el interés fiscal dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que hubiere sido autorizada la solicitud de pago a plazos, misma que quedará revocada si la garantía que se otorga resulta insuficiente en los términos del artículo 141 de la Ley en cita.

El tercer supuesto se actualiza cuando se solicita el embargo sobre bienes que previamente han sido embargados por otras autoridades, fiscos locales o hipotecados.

### **1.6.3. El hecho de que el fisco nunca litiga sin garantía**

Como observamos en el apartado que antecede, en el artículo 142 del Código Fiscal de la Federación se establecen las tres hipótesis principales por las cuales procede que se otorgue la garantía del interés fiscal, señalando en la última de sus fracciones que se presenta cuando en el mismo ordenamiento se establezca que debe otorgarse, lo cual sucede tratándose de los juicios de amparo que se promuevan contra el cobro de las contribuciones y sus aprovechamientos, por los causantes obligados directamente a su pago (artículo 141, quinto párrafo) o bien en el juicio contencioso, tratándose de la suspensión de la ejecución del cobro de contribuciones o aprovechamientos (artículo 141 penúltimo párrafo del Código Fiscal de la Federación)

Por lo expuesto y dada la obligatoriedad de que en la interposición de los medios de defensa que interpongan los particulares deba otorgarse la garantía del interés fiscal, es que en la doctrina diversos autores estiman que el fisco nunca litiga

sin garantía.<sup>64</sup> Debido a que existe una regla que en derecho se conoce como solve et repete (garantice y luego impugne), en razón de la cual, para que el acto de ejecución pueda suspenderse, será necesario garantizar el crédito fiscal, lo cual ha dado lugar a considerar que se trata de un privilegio de los créditos a favor del Estado, que se justifica en razón de los fines que se persigue, los cuales no pueden quedar supeditados a los intereses de los particulares.

Raúl Rodríguez Lobato,<sup>65</sup> refiere que el hecho de que la hacienda pública nunca litiga sin garantía, es un particularismo del derecho fiscal que consiste en que, durante la impugnación de las resoluciones en materia impositiva ante las autoridades jurisdiccionales administrativas la aplicación del procedimiento económico coactivo sólo se suspende si se otorga garantía al Estado, mal expresado - en su opinión- debido a que, conforme a la legislación tributaria mexicana no es requisito indispensable para que proceda la impugnación de una resolución fiscal el otorgamiento previo de una garantía al Estado, por lo que es jurídicamente posible impugnar la resolución tributaria y llegar a la resolución definitiva de la controversia sin haber otorgado garantía alguna, ya en realidad la idea de este particularismo consiste en que durante la impugnación de las resoluciones en materia impositiva ante las autoridades jurisdiccionales administrativas y judiciales la aplicación del procedimiento económico coactivo sólo se suspende si se otorga garantía al Estado.

El propio artículo 144 del Código Fiscal de la Federación, establece:

“No se ejecutarán los actos administrativos cuando se garantice el interés fiscal, satisfaciendo los requisitos legales. ... Si a más tardar al vencimiento de los citados plazos se acredita la impugnación que se hubiere intentado y se garantiza el interés fiscal satisfaciendo los requisitos legales, se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución.”

**En virtud de que, en materia fiscal para que proceda la suspensión de la ejecución del acto impugnado es necesario que el promovente garantice el interés fiscal**, en diversos artículos, como el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación y el 135 de la Ley de Amparo, actualmente se

---

<sup>64</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS HUMBERTO. Principios de Derecho Tributario. Ed. Limusa, México, 2001, segunda ed., página 111.

<sup>65</sup> Cfr., pág. 17.

establece este requisito, al acotar las disposiciones legales antes señaladas, al respecto:

Código Fiscal de la Federación

**“Artículo 141..**

Conforme al artículo 135 de la Ley de Amparo, tratándose de **los juicios de amparo que se pidan contra el cobro de contribuciones y aprovechamientos**, por los causantes obligados directamente a su pago, **el interés fiscal se deberá asegurar mediante el depósito de las cantidades que se cobren ante la Tesorería de la Federación o la Entidad Federativa o Municipio que corresponda.**

**En los casos en que de acuerdo con la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se solicite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la suspensión contra el cobro de contribuciones o aprovechamientos, el interés fiscal se deberá asegurar** mediante el depósito de las cantidades que se cobren ante la Tesorería de la Federación o la Entidad Federativa o Municipio que corresponda.

Para los efectos del párrafo anterior, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no exigirá el depósito cuando se trate del cobro de sumas que, a juicio del Magistrado o Sala que deba conocer de la suspensión, excedan la posibilidad del solicitante de la misma, cuando previamente se haya constituido garantía ante la autoridad exactora, o cuando se trate de personas distintas de los causantes obligados directamente al pago; en este último caso, se asegurará el interés fiscal en los términos indicados en los dos primeros párrafos de este artículo.”

**Ley de Amparo**

“Artículo 135.- Cuando el amparo se pida contra el cobro de contribuciones y aprovechamientos, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que **surtirá efectos previo depósito del total en efectivo de la cantidad a nombre de la Tesorería de la Federación o la de la entidad federativa o municipio que corresponda, depósito que tendrá que cubrir el monto de las contribuciones, aprovechamientos, multas y accesorios que se lleguen a causar, asegurando con ello el interés fiscal.** En los casos en que se niegue el amparo, cuando exista sobreseimiento del mismo o bien cuando por alguna circunstancia se deje sin efectos la suspensión en el amparo, la autoridad responsable hará efectivos los depósitos.

De lo anterior se advierte que más que determinar que el fisco nunca litiga sin garantía, lo cierto es que **si se desea suspender el procedimiento administrativo de ejecución deberá garantizarse el interés fiscal**, ya sea que se trate del juicio de amparo, juicio contencioso administrativo, o recurso de revocación.

De manera tal que a fin de satisfacer la necesidad jurídica de que el fisco tenga asegurado el cumplimiento cabal del crédito fiscal, en diversos criterios jurisprudenciales se ha considerado que el **embargo** coactivo puede asimilarse en sus efectos al embargo administrativo, y conducir por ende, a la etapa de paralización, dada su naturaleza jurídica que consiste en el medio de aseguramiento del interés fiscal que tienen a su disposición las autoridades y que puede realizarse de manera coactiva, ya que a través de las diligencias de embargo se pretenden asegurar los adeudos, principales y accesorios, que los particulares tuvieran frente al fisco. Recordemos que el fin de que se exija la garantía, que es el que la autoridad fiscal tenga los medios materiales para hacer efectivo su derecho de cobro en el momento oportuno, quedando conciliados el derecho del deudor a interponer los medios de defensa que estime pertinentes y el interés de la sociedad en que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones fiscales. Corrobora lo anterior el criterio IV-TASR-XXVII-307 de la Tercera Sala Regional Golfo - Centro (Jalapa), del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicado en la Revista del Órgano en cita, Cuarta Época, Año II. No. 22. Mayo 2000, página 247 que establece:

“SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.- CUÁNDO DEBE CONCEDERSE LA.- AUN SIN QUE EXISTA OFRECIMIENTO DE GARANTÍA.- La suspensión al procedimiento administrativo de ejecución se hace posible, por la simple disposición de la ley ante un acto del particular cuyo fin directo no es obtener tal beneficio, o por el acto volitivo del sujeto pasivo de la relación tributaria de obtenerla; la primera hipótesis es regulada por el segundo párrafo del artículo 144 del Código de la materia; la segunda se sujeta, a diferencia de la anterior, al cumplimiento de requisitos diversos a la simple impugnación determinante de la obligación tributaria que se ha hecho exigible, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 141 y 144 del Código Fiscal de la Federación, y 68 de su Reglamento, en este caso es necesario que el sujeto pasivo solicite la suspensión ante la oficina exactora correspondiente, ofreciendo garantía del interés fiscal en alguna de las formas estipuladas por la ley, a fin de que tal autoridad la califique, acepte si procede y le dé el trámite correspondiente; sin embargo, sin en el escrito de solicitud de suspensión no se ofreció garantía del interés fiscal, pero del expediente administrativo abierto a nombre del deudor que obra en las oficinas de la autoridad fiscal, se desprende, que en el mismo procedimiento ejecutivo ya se embargaron bienes que garantizan en demasía el importe del crédito insoluto, la autoridad ejecutora deberá acceder a la petición de suspender el procedimiento administrativo de ejecución, independientemente de que no exista expreso ofrecimiento de garantía, atendiendo a que el fin de que se exija la garantía se encuentra satisfecho, que es el que la autoridad fiscal tenga los medios materiales para hacer efectivo su derecho de cobro en el momento

oportuno, quedando conciliados el derecho del deudor a interponer los medios de defensa que estime pertinentes y el interés de la sociedad en que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones fiscales, resultando superflua la inexistencia de la formalidad sacramental de ofrecer expresamente garantía, en estricto apego a la reforma sufrida en diciembre de 1998, por el invocado artículo 144 del Código Fiscal de la Federación, que en su penúltimo párrafo reza: "No se exigirá garantía adicional si en el procedimiento administrativo de ejecución ya se hubiera embargado bienes suficientes para garantizar el interés fiscal".

Efectivamente procede el interés fiscal se encuentra debidamente garantizado con el embargo precautorio, ya que al respecto así lo establece el artículo 144 del Código Fiscal de la Federación, al indicar este precepto en su séptimo párrafo que:

**"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. En todo caso, se observará lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 141 de este Código.

#### **1.6.4. Medios de Garantía Previstos en el Código Fiscal de la Federación**

Para asegurar la recaudación de los tributos necesarios con los cuales el Estado se encuentre en aptitud de llevar a cabo sus fines, en el Código Fiscal de la Federación, se establecen en el artículo 141, las siguientes formas:

1. Depósito en dinero u otras formas de garantía financiera equivalentes.
2. Prenda o hipoteca.
3. Fianza otorgada por institución autorizada.
4. Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia.
5. Embargo en la vía administrativa.
6. Títulos valor o cartera de créditos del propio contribuyente.

Las garantías señaladas se pueden dividir en garantías personales y garantías reales.

La razón de ser de las garantías personales, nos comenta, Sergio Francisco de la Garza, es el refuerzo de la obligación, lo cual consiste en agregar al deudor principal uno o varios deudores para que conjuntamente el patrimonio de todos venga a responder de la obligación del adeudo principal.

Las primeras garantías que establece el legislador en el Código Fiscal de la Federación son: la fianza y la obligación solidaria asumida por un tercero.

**La fianza** de acuerdo al artículo 2794 del Código Civil Federal, es definida como “un contrato por el cual una persona se compromete con el acreedor a pagar por el deudor, si éste no lo hace”, tiene el carácter de solidaria, en razón de que el fiador responde frente al acreedor en los mismos términos que el deudor, sin que sea necesario que de manera previa se acuda al deudor, para hacer efectivo el crédito.<sup>66</sup>

A partir del 1o de mayo de 2004, para efectos fiscales, en el caso de que la póliza de fianza se exhiba en documento digital, éste deberá contener la firma electrónica avanzada o el sello digital de la institución otorgante.

**La obligación solidaria asumida por un tercero**, que también constituye un contrato de fianza, puede ser efectuarse por cualquier persona física o moral, siempre y cuando acrediten su idoneidad y solvencia en términos del citado artículo 141 de la Ley en cita. La solvencia se demuestra acreditando la propiedad de bienes inmuebles, y la aceptación de asumir la obligación mediante escrito firmado ante notario público o ante la autoridad recaudadora, de forma que su formalización se realiza en el acta que al efecto se levante y se inscriba en el registro público para su inscripción.

Las garantías reales consisten en la afectación legal y voluntaria de bienes muebles o inmuebles para que su valor se aplique al pago de la deuda garantizada en caso de que el deudor falte al cumplimiento de sus obligaciones; es decir, la obligación se garantiza mediante el otorgamiento de bienes, con cuyo valor será pagado el crédito fiscal si el sujeto pasivo deja de cubrirlo.

---

<sup>66</sup> Cabe destacar que en el derecho tributario no se contempla la garantía subsidiaria, en la cual inicialmente se debe requerir al deudor principal, y con posterioridad al garante, tal y como se advierte del artículo 141, fracción III, del Código Tributario Federal, al señalar que los fiadores de una obligación fiscal no gozan de los beneficios de orden y exclusión.

La primera de las garantías reales es el **depósito en dinero** en la institución nacional de crédito autorizada legalmente, la cual deberá comprender, además de los tributos adeudados, los accesorios causados, y los que se originen en los 12 meses siguientes a su otorgamiento, misma que si a los 12 no se ha cubierto deberá ampliarse.

La fracción I del artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, además del depósito en dinero, admite otras formas de garantía financieras equivalentes que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general que se efectúen en las cuentas de garantía de interés fiscal a que se refiere el numeral 141-A del mismo ordenamiento.

Otras dos formas de garantía son: **la prenda y la hipoteca**. La primera es definida en el Código Civil Federal en el artículo 2856, como: “un derecho real constituido sobre un bien mueble enajenable para garantizar el cumplimiento de una obligación y su preferencia en el pago.”

La hipoteca<sup>67</sup> es otra garantía real, que recae sobre bienes inmuebles, admisible para efectos fiscales, de acuerdo con el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, su otorgamiento se hará en escritura pública, que deberá inscribirse en el registro público de la propiedad y contener los datos relacionados con el crédito fiscal.

En términos del artículo 62 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, las garantías que nos ocupa deberán constituirse sobre los siguientes bienes:

I.- Bienes muebles por el 75% de su valor siempre que estén libres de gravámenes hasta por ese por ciento. La Secretaría podrá autorizar a instituciones y a corredores públicos para valuar o mantener en depósito determinados bienes. Deberá inscribirse la prenda en el registro que corresponda cuando los bienes en que recaiga estén sujetos a esta formalidad.

II.- Bienes inmuebles por el 75% del valor de avalúo o catastral. Para estos efectos se deberá acompañar a la solicitud respectiva el certificado del registro público de la propiedad en el que no aparezca anotado algún gravamen ni afectación urbanística o agraria, que hubiera sido expedido cuando más con tres meses de anticipación. En

---

<sup>67</sup> “Una garantía real constituida sobre bienes que no se entregan al acreedor, y que da derecho a éste, en caso de incumplimiento de la obligación garantizada, a ser pagado con el valor de los bienes, en el grado de preferencia establecido por la ley.” (artículo 2893)

el supuesto de que el inmueble reporte gravámenes, la suma del monto total de éstos y el interés fiscal a garantizar, no podrá exceder del 75% del valor.

Como expusimos en páginas anteriores, el embargo en la vía administrativa es una de las formas que establece el Código Fiscal de la Federación para garantizar el interés fiscal.

En el reglamento se determinan las reglas a que se debe sujetar la misma, las cuales podemos resumir en que sea a solicitud del contribuyente en la forma oficial correspondiente, señalando los bienes en los que deba trabarse, sin que se admitan los de fácil descomposición, deterioro o materias inflamables, quedando como depositario, si es una persona física, el propietario y si son personas morales, el representante legal de éstas, pudiendo ser removidos del cargo si a juicio del jefe de la autoridad recaudadora existe peligro de que se ausente, enajene u oculte sus bienes o realice maniobras tendientes a evadir el cumplimiento de sus obligaciones, depositando los bienes en un almacén general de depósito y si no hubiera almacén en la localidad, con la persona que designe el jefe de la oficina.

Si se opta por esta forma de garantía deberá cubrirse con anticipación a la práctica de la diligencia de embargo, con carácter definitivo y sin ningún derecho a su devolución, los gastos de ejecución señalados en la fracción II del artículo 150 del Código, que comprenden el 2% del crédito fiscal.

Finalmente, el artículo 141, del Código Tributario Federal establece como última modalidad, en caso de que se demuestre la imposibilidad de garantizar la totalidad del crédito fiscal mediante cualquiera de las formas señaladas, en su fracción VI:

“VI. Títulos valor o cartera de créditos del propio contribuyente, en caso de que se demuestre la imposibilidad de garantizar la totalidad del crédito mediante cualquiera de las fracciones anteriores, los cuales se aceptarán al valor que discrecionalmente fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.”

#### **1.6.5. Monto de la garantía**

En términos del artículo 141, segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación, la garantía del interés fiscal debe comprender:

- Las contribuciones actualizadas
- Los accesorios causados, mismos que de conformidad con el artículo 2º, del propio ordenamiento legal, se constituyen por:
  - Recargos
  - Multas
  - Gastos de ejecución
- Indemnización del 20% cuando se pague con un cheque que no tenga fondos
- Los accesorios que se generen en los 12 meses siguientes.

Asimismo, el numeral en comento establece que si al terminar el periodo de un año el crédito fiscal no se ha cubierto, podrá ampliarse la garantía, actualizando el crédito y sus accesorios, así como los que se causen en los 12 meses siguientes a su otorgamiento, en atención a que por el simple transcurso del tiempo cambiaron las condiciones de su otorgamiento, en tanto que la garantía originalmente ofrecida resulta insuficiente ante la obligación legal de garantizar el importe de los recargos por los siguientes doce meses.

Señalando que la garantía deberá constituirse dentro de los 30 días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución sobre la cual se deba garantizar el interés fiscal, salvo que en el Código Fiscal de la Federación se señale un plazo diferente.

#### **1.6.6. Plazo para otorgar la garantía**

Como apuntamos en páginas anteriores, el Código Fiscal de la Federación vigente establece en el artículo 141, cuarto párrafo, que el plazo para constituir la garantía deberá ser dentro de los 30 días siguientes al que surta efectos la notificación efectuada por la autoridad fiscal correspondiente de la resolución sobre la cual se deba garantizar el interés fiscal. De acuerdo con los numerales 144, primer párrafo y 65 del propio ordenamiento legal, los créditos fiscales deben garantizarse dentro de los 45 días siguientes a aquél en que haya surtido efectos su notificación,

(salvo las cuotas obrero patronales, que son en 15 días) debido a que no debe garantizarse el crédito si primeramente el mismo no puede ser exigible, ello aunado al hecho de que el propio 141 del Código Tributario Federal, establece que los 30 días serán aplicables salvo que se indique un plazo diferente, como acontece en el que nos ocupa. El artículo 144 segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación, establece que el plazo para garantizar el interés fiscal será de cinco meses a partir de la fecha en que se hubiere interpuesto en tiempo y forma el recurso de revocación o en su caso el procedimiento de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación de los que México es parte.

Así las cosas podemos concluir que si bien es cierto, la regla general para otorgar la garantía del interés fiscal es de 30 días en supuestos como solicitar la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, también lo es que no debemos olvidar que la autoridad no puede exigir su cumplimiento hasta en tanto el crédito sea exigible, que sucede hasta el día 46.



## CAPITULO II

### NOCIÓN GENERAL DE SUSPENSIÓN

#### 2.1. Definición Gramatical

Gramaticalmente, la palabra suspensión, según una de las acepciones del Diccionario de la Lengua, consiste en detener o diferir por algún tiempo una acción o una obra.<sup>1</sup>

Así, la palabra suspensión implica detener o paralizar por un cierto tiempo un acto, conducta o suceso que existe materialmente, o bien el obstáculo que imposibilita su comienzo cuando éste es inminente, de manera que si no se ha producido, no nazca y si ya se inició, que se detenga temporalmente, pues aparte de paralizar lo que ya está en actividad, puede impedir el nacimiento de una acción o conducta, o que se continúen los efectos de ésta, si están por realizarse.

Con base en lo anterior, en un intento por definir de la manera más sencilla y precisa lo que debemos entender por suspensión, abordaremos sólo algunas definiciones de diversos doctrinarios en la materia de amparo que sobre el tema que nos ocupa han referido, debido a que al analizar la suspensión del acto administrativo impugnado en el proceso contencioso administrativo, que constituye el tema toral de nuestro trabajo, resulta imposible abstraerse del estudio de la suspensión que se tramita en vía incidental dentro de un Juicio de Amparo y que se regula precisamente en la Ley de la materia, por constituir este ordenamiento, la base y punto de partida de todas las disposiciones que prevén en su articulado dicha medida cautelar, y la materia de amparo, la rama jurídica en la cual el tema se ha desarrollado con mayor amplitud.

En ese sentido, tenemos que el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela respecto a esta figura nos dice que la suspensión del acto reclamado en el amparo, in genere, puede consistir, bien en un fenómeno (acto o hecho), o bien en una situación o estado, en el primer supuesto, la define como "Aquel acontecimiento (acto o hecho) o aquella situación que genera la paralización o cesación temporalmente limitada de algo

---

<sup>1</sup> Cfr., SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Manual del Juicio de Amparo, Ed. Themis, 2ª ed., México, 1998, pág. 109.

positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo, el desarrollo o las consecuencias de ese "algo", a partir de dicha paralización o cesación sin que se invalide lo anteriormente transcurrido o realizado"; en cambio, bajo el aspecto de carácter o de situación, la concibe como "aquel 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 iniciación, desarrollo o consecuencias de dicho acto, a partir de la mencionada paralización o cesación, sin que se invaliden los estados o hechos anteriores a éstos y que propio acto hubiese provocado".<sup>2</sup>

Como podemos advertir de acuerdo al autor en comentario, la suspensión del acto reclamado se puede presentar:

Como un fenómeno de realización momentánea, esto es como un acto o hecho suspensivo; o bien como,

Una situación temporalmente limitada, cuyo comienzo está condicionado por un acontecimiento que genere la situación suspensiva, que en palabras del autor significa: "la suspensión como acto es la causa de la suspensión como situación.

Por su parte, el maestro Carlos Arellano García califica a la suspensión del acto reclamado como: "La institución jurídica en cuya virtud, la autoridad competente para ello, ordena detener temporalmente la realización del acto reclamado en el juicio de amparo hasta que legalmente se pueda continuar o hasta que se decrete la inconstitucionalidad del acto reclamado en sentencia ejecutoriada."<sup>3</sup>

El recientemente jubilado, Ministro Juventino V. Castro y Castro, en su obra la Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo, sostiene que esta figura "es una providencia cautelar en los procedimientos de amparo, de carácter meramente instrumental, para preservar la materia del proceso, y cuyo contenido reviste la forma de un mandato asegurador del cumplimiento y la ejecución de otra providencia principal que pudiere ordenar la anulación de la conducta positiva o negativa, de una

---

<sup>2</sup> BURGOA. O. IGNACIO El Juicio de Amparo, Porrúa S.A., 38ª ed., México, 2001. pág.709 y sigs.

<sup>3</sup> ARELLANO GARCÍA CARLOS. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa S.A., México, 1990, pág.703.

autoridad pública, haciendo cesar temporalmente sus efectos obligatorios mientras se resuelve la controversia constitucional".<sup>4</sup>

Otro autor, como ahora el actual Ministro Genaro David Góngora Pimentel, indica que "La suspensión del acto reclamado tiene por objeto primordial mantener viva la materia del amparo. Esto se logra impidiendo que el acto se consume irreparablemente, antes de que se haya resuelto en forma definitiva, si tal acto es o no contrario a la Constitución, pues si tal consumación ocurre, no pueden volverse las cosas al estado que guardaban antes de la violación, como sucede en no pocas ocasiones, en el caso de que se conceda el amparo"<sup>5</sup>

De las definiciones en comentario, observamos que la suspensión del acto reclamado puede ser contemplada desde dos diferentes puntos de vista:

El que se traduce en la paralización de la iniciación o nacimiento del acto impugnado, evitando que produzca efectos de derechos; y

La que impide las posibles consecuencias del acto en caso de éste se llegue a realizar.

Consecuentemente, en un intento de definición, podemos decir que **la suspensión del acto reclamado, es:**

La determinación por virtud de la cual se paraliza temporalmente la acción que se controvierte en el ordenamiento jurídico, pues tiene como fin primordial conservar el acto, acontecimiento o suceso que motiva la controversia, de manera que si no se ha producido no nazca y, si ya se inició se paraliquen sus consecuencias o resultados, sin que de forma alguna invalide lo anteriormente transcurrido o realizado, debido a que la materia de lo suspendido subsiste, no desaparece, y porque lo ya realizado, consumado queda.

## **2.2. Naturaleza Jurídica**

En atención a que en términos generales la suspensión es la determinación por virtud de la cual se paraliza temporalmente la acción que se controvierte en el ordenamiento jurídico, que dura hasta que se le comunique a la autoridad ejecutora la resolución definitiva en el recurso, procedimiento o juicio, con

---

<sup>4</sup> JUVENTINO V. CASTRO. La suspensión del Acto Reclamado en el Amparo, Ed. Porrúa, S.A., 5ª ed., México, 2002, pág.71.

<sup>5</sup>GÓNGORA PIMENTEL, GENARO, La suspensión en Materia Administrativa, Ed. Porrúa S.A., 4ª ed. México, 1998. pág.28.

relación al cual se hubiere concedido, busca proteger al particular de los efectos que pudiera tener la ejecución del acto que se combate, de manera tal que no se le produzca un daño irreparable y permite que la resolución que llegara a dictarse en el proceso principal pueda ser ejecutada eficaz e integralmente, es que diversos autores concuerdan en la asimilación de la suspensión con las medidas cautelares; entre ellos, Eduardo Pallares, quien expone que la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, "equivale a las providencias precautorias que se llevan a cabo en los juicios del orden común" que puede decretarse mientras no se falla en definitiva y por sentencia firme el amparo que tiene por objeto mantener viva la materia del juicio evitando que llegue a consumarse de modo irreparable y sea necesario decretar el sobreseimiento del juicio de amparo.<sup>6</sup>

Así también, lo recuerda el maestro Alfonso Noriega en su obra *Suspensión del Acto Reclamado*, al acotar con relación a las posiciones de los autores Ignacio Soto Gordo y Gilberto Liévana Palma, que: "la suspensión,... no viene a ser sino una medida precautoria que la parte quejosa solicita, con el objeto de que el daño o los perjuicios que pudiera causarle la ejecución del acto que reclama, no se realicen". En atención a que: "el objeto de toda medida precautoria es obtener una protección jurídica contra un daño perjuicio inminente y opera en dos hipótesis: a) en aquella en la cual el que la pide pone en conocimiento del juez determinados hechos que si se realizan forzosamente tienen que generar un daño o perjuicio para el que solicita la medida; y b) precisamente dentro de un juicio de amparo cuando el quejoso al propio tiempo que solicita la suspensión en contra de actos de las autoridades que señala como responsables, plantea un incidente llamado de suspensión que tiene por objeto impedir que el acto que se combate se realice."<sup>7</sup>

### **2.3. Tramitación de la suspensión**

Debido al hecho de que en términos generales la suspensión, como medida cautelar que es no puede existir por sí misma, sino que debe referirse necesariamente a un proceso del cual depende, diversos autores, como el maestro

---

<sup>6</sup> PALLARES EDUARDO, *Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo*, Ed. Porrúa S.A., México 1982, pág.252

<sup>7</sup> JUVENTINO V. CASTRO. *op cit.* pág.40.

Alfonso Noriega, la califican como una providencia cautelar que se tramita como un incidente en el juicio de amparo.<sup>8</sup>

Recordemos que desde un punto de vista etimológico la palabra incidente, significa algo que cae, interrumpe, suspende, en su acepción amplia se entiende como lo que sobreviene accesoriamente en algún asunto o negocio y tiene con él alguna conexión, y que en materia procesal, "los incidentes sin procedimientos que tienden a resolver controversias de carácter adjetivo relacionadas inmediata y directamente con el asunto principal."

Asimismo, se denomina en el campo procesal como tal a la cuestión distinta del principal asunto del juicio, pero relacionada con él, que se trata y decide por separado, a veces sin suspender el curso de aquél, y otras suspendiéndolo.<sup>9</sup>

De igual forma son considerados procedimientos que tienden a resolver controversias de carácter adjetivo relacionadas inmediata y directamente con el asunto principal, que se trata y decide por separado, a veces sin suspender el curso del procedimiento, tal y como sucede con el incidente de suspensión del acto reclamado o con un incidente de nulidad, o a veces suspendiéndolo, como por ejemplo, el incidente de acumulación o el de incompetencia.

Por las razones acotadas, es que en diversos criterios jurisprudenciales los tribunales federales han concluido que, el que se trámite por cuerda separada quiere decir que la suspensión como medida cautelar que es, se tramite como un incidente. Lo anterior acontece, debido a que la formulación de un incidente puede paralizar o no, el juicio en lo principal. En el primer caso se trata de incidentes de previo y especial pronunciamiento, los cuales impiden que siga su curso el juicio mientras no se resuelvan, por referirse a presupuestos procesales sin los que el proceso no puede ser válido, y han de resolverse mediante una sentencia que únicamente a ellos concierna y no por la definitiva en la que se deciden las cuestiones

---

<sup>8</sup> Es sabido que en todo juicio, se busca la aplicación de las normas abstractas de derecho sustantivo a un caso controvertido y que para lograr esta finalidad se establecen normas de carácter adjetivo, que deben cumplir tanto los órganos jurisdiccionales como las partes. El proceso, por tanto, está sujeto a disposiciones de carácter adjetivo que lo regulan para lograr el resultado que persigue sin que sea lícito variar los caminos que la ley establece. Es por ello que algunas veces, cuando las partes o los órganos jurisdiccionales se apartan de las normas procesales aplicables al juicio que se ventila; surgen entonces la posibilidad de que se planteen cuestiones adjetivas cuya resolución servirá para llevar el proceso a su fin normal, mediante incidentes en sentido propio. Otros problemas relacionados con un proceso surgen durante su preparación o trámite incidental.

<sup>9</sup> UNAM, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico, Tomo I-O, 9ª Ed., Porrúa S.A., México, 1996, pág. 1665 y siguientes

litigiosas. En los incidentes que no tienen ese carácter se verifica el trámite, pero la resolución se deja para la sentencia definitiva que debe estudiar y resolver los problemas incidentalmente planteados.

En la doctrina encontramos que de acuerdo a las situaciones o aspectos que presenten los incidentes se pueden clasificar:

- Por el momento procesal en que han de resolverse: antes o después de la sentencia que resuelva la contienda principal.
- Por su formulación, sea que puede paralizar el juicio en lo principal o no paralizarlo, de previo y especial pronunciamiento o de previo pronunciamiento.
- Por su denominación particular, que pueden ser nominados porque adopten una denominación legal, o bien innominados si es que carecen de ella.
- Por su objeto, que suele ser diverso y se denominan de acumulación, incompetencia, litispendencia, nulidad de notificaciones, personalidad, tacha de testigos, gastos, costas de juicio, etc.
- Por la materia en que se tramitan, que pueden ser: civil, penal, laboral o fiscal.

Por ello es que deben surgir dentro de un proceso judicial o jurisdiccional, pues de no ser así no tendrían su naturaleza de accesorios, es decir de girar en torno a la cuestión principal que se debate entre los sujetos que participan en un proceso, en virtud de que no debemos olvidar que las resoluciones incidentales no surten efecto alguno más que en el juicio en que hayan sido dictadas, a no ser que se refieran a diversas contiendas principales.

Así lo precisan el Maestro Alfonso Noriega, en su obra Lecciones de Amparo, al indicar que "incidente es toda cuestión contenciosa que surge dentro de un

juicio y que tiene con éste íntima vinculación”,<sup>10</sup> y Juan Carlos Marín González, al acotar que: “El que se tramite por cuerda separada quiere decir que la petición de una providencia precautoria no suspende el curso de la causa principal que continúa avanzando no obstante el nacimiento del respectivo incidente”.<sup>11</sup>

#### **2.4. Objeto o finalidad de la suspensión.**

Como observamos en el apartado que antecede, la suspensión del acto impugnado, como medida cautelar que es, limita el obrar de la autoridad, asegurando que los bienes, la situación jurídica, el derecho o el interés que se controvierte en juicio, permanezcan intocados en tanto se resuelve la controversia principal.

Consecuentemente este Instituto procesal procura en primer término que se realice o ejecute el acto por la autoridad demandada, y evita que derivada de tal ejecución se ocasionen daños irreparables al promovente del medio de defensa, debido a que la parte interesada la solicita con el objeto de que el daño o el perjuicios que pudiera causarle la ejecución del acto que reclama no se realicen, ya que la razón de ser de la suspensión es impedir que el acto que se combate se efectúe.

Con base en lo expuesto, podemos concluir que la suspensión tiene un doble objeto, porque por un lado mantiene viva la materia del juicio, impidiendo que el acto en combate se ejecute, y por otra evita la realización del mandato de autoridad, debido a que es por sí misma, un procedimiento de control “stricto sensu” que tiene lugar cuando los particulares agraviados por el acto peticionan ante el órgano jurisdiccional para impedir la ejecución de un acto o la actualización de la decisión administrativa.<sup>12</sup>

En tales circunstancias, la suspensión del acto administrativo, constituye un remedio o instrumento de efectividad para evitar el riesgo de la dilatación del proceso en el litigio y aseguramiento de una hipotética ejecución forzosa y futura de un acto, que cause perjuicio al particular.

#### **2.5. Duración de la suspensión**

---

<sup>10</sup> op cit pág.987.

<sup>11</sup> op cit pág.277.

<sup>12</sup> DROMI JOSÉ ROBERTO, Acto Administrativo, (ejecución, suspensión y recursos) Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor, Buenos Aires, 1973.

Como antes apuntamos, la suspensión es temporal, o como algunos autores la denominan provisoria, en atención a que surte sus efectos mientras dura la tramitación de la contienda de la cual deriva, hasta en tanto se dicte la resolución que determine el fondo de la controversia, de manera que, habiéndose resuelto la contienda, el impedimento legal desaparece y la autoridad puede entonces desarrollar libremente su facultad, ejecutando en consecuencia el acto combatido, en virtud de que la suspensión sólo se limita al período de tramitación del recurso o juicio, en atención a que la interrupción temporal y absoluta o relativa de la ejecución del acto no puede ser permanente.

Lo anterior es así, toda vez que la suspensión dura hasta que se le comunique a la autoridad ejecutora la resolución definitiva en el recurso, procedimiento o juicio, con relación al cual se hubiere concedido la suspensión, lo cual no significa destruir o desaparecer la materia, sino dejar que subsistan, pero sin que se permita movimiento o avance.

## **2.6. Tipos de suspensión**

### **2.6.1. En relación a su extensión o alcance**

Como es de explorado derecho, la suspensión puede asumir dos modalidades, según afecte en todo el acto materia de impugnación o bien únicamente a partes de éste o alguno de sus efectos, de manera que si la misma incide en la totalidad se dice que es total, y por el contrario, si sólo afecta una parte o algunos de sus efectos, es que entonces se le considera parcial.

En la materia fiscal la regla en comento se corrobora de la lectura del artículo 144 del Código Fiscal de la Federación, que en sus párrafos tercero y cuarto señala:

“Artículo 144.-

...

Quando 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 no impugnados.

Si se controvierten sólo determinados conceptos de la resolución administrativa que determinó el crédito fiscal, el particular pagará la parte consentida del crédito y los recargos correspondientes, mediante

declaración complementaria y garantizará la parte controvertida y sus recargos. "

### **2.6.2. En relación a su duración**

La suspensión de acuerdo a su duración puede ser provisional o definitiva. En el primer supuesto equivale a una paralización temporal del acto impugnado, que se decreta con los elementos que ofrece el promovente para que se mantengan las cosas en el estado que guardan, cuya vigencia efímera comienza a partir de que se notifique dicho proveído a las autoridades, y concluye cuando se haga de su conocimiento la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva. Por su parte, la suspensión definitiva constituye la otra fase de la suspensión, cuya vigencia más prolongada comprende desde la resolución interlocutoria que se pronuncia después de la audiencia incidental o bien del informe rendido por las autoridades, hasta que en el juicio se dicta la resolución que respecto del fondo de la controversia.

Ya se ha definido en diversos criterios jurisprudenciales que en la interlocutoria de suspensión, es obligación del órgano que la concede, fijar concreta y claramente el acto que haya de suspenderse, ya que la medida debe únicamente paralizar los actos específicos que se hayan reclamado o consecuencias, sin detener la actividad total que las autoridades puedan desempeñar en relación al promovente mediante actos distintos de los que se hubiesen combatido, en virtud de que como veremos más adelante, para conceder la suspensión definitiva deben reunirse diversas condiciones, entre las cuales sobresalen que los actos sean ciertos, que la naturaleza de los mismos permita su paralización y que reuniéndose los dos extremos anteriores, se satisfagan los requisitos legales que en cada caso procedan.

En el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se advierten ambas modalidades en las fracciones IX, X, y XII, que son del siguiente tenor:

"Artículo 28...

IX. El Magistrado Instructor, en el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, podrá decretar la suspensión provisional, siempre y cuando con ésta no se afecte al interés social, se contravenga disposiciones de orden público o quede sin materia el juicio, y se esté en cualquiera de los siguientes supuestos:

...

X. El auto que decrete o niegue la suspensión provisional, podrá ser impugnado por las autoridades demandadas mediante el recurso de reclamación previsto en el artículo 59 de esta Ley, dejando a salvo los derechos del demandante para que lo impugne en la vía que corresponda.

...

XII. Mientras no se dicte sentencia en el juicio, la Sala podrá modificar o revocar la sentencia interlocutoria que haya decretado o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

...".

### **2.6.3. En relación al órgano o autoridad que conoce de ella**

Debido a que la suspensión es una medida accesoria que depende de la contienda principal, la autoridad que la resuelva deberá ser la misma que conoce del medio de defensa interpuesto en contra del acto cuya suspensión se solicita, pudiendo ser una: 1) Una autoridad administrativa que tiene a su cargo dirimir controversias entre el gobernado y el fisco, cuando existe una oposición legítima de intereses con motivo de la aplicación de la ley; 2) Un órgano jurisdiccional, como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que se encarga de conocer del procedimiento por virtud del cual se resuelve la legalidad o ilegalidad de los actos de las Administraciones Públicas en materia federal,<sup>13</sup> o bien; 3) Un órgano judicial si la impugnación del acto es a través del juicio de amparo, cuyo procedimiento varía según se trate de amparo directo o indirecto, en los cuales se concede por el juez de distrito (amparo indirecto) o la autoridad responsable si hablamos del amparo directo.

Así lo destaca Raúl Rodríguez Lobato en la materia tributaria,<sup>14</sup> al acotar que la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución de las resoluciones de la autoridad fiscal determinantes de obligaciones fiscales a cargo de los contribuyentes, conforme a las reglas establecidas por el Código Fiscal de la Federación, sólo opera si la impugnación se hace a través de los medios de defensa que el propio Código prevé y regula, es decir, a través de los recursos administrativos o del juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pero no si la impugnación se hace a través del juicio de amparo, ya que en éste supuesto la medida se solicitará y tramitará acorde a las reglas que fije la legislación correspondiente.

---

<sup>13</sup> No debemos omitir señalar que la existencia de tribunales administrativos, implica el desempeño de la función jurisdiccional por parte del poder ejecutivo, que de manera alguna impide, que el promovente pueda ocurrir al juicio de amparo en su momento.

<sup>14</sup> op cit. pág. 293

#### **2.6.4. Por el objetivo que persigue**

De acuerdo a diversos autores, si el objetivo o propósito, de la suspensión consiste en impedir una consumación irreparable y en consecuencia dejar sin materia el amparo se trata de la suspensión oficiosa, a diferencia de la petición expresa en la que la finalidad de la medida radica en evitar perjuicios al promovente.

Como se advierte de lo anterior, la imperiosa necesidad de evitar que el acto se ejecute en la medida oficiosa se justifica en la imposibilidad física de reponer al promovente en el goce del derecho violado si en el juicio se le concede la razón, y en la especial gravedad de los actos que exige que éstos no lleguen a consumarse por ningún motivo, entendiéndose por lo primero como la consumación física o material del acto, tales como la privación de la vida la mutilación, la infamia, la marca, los azotes, los palos y el tormento; y por lo segundo, actos que su peligro exige que no pudieren tener lugar, por ejemplo a deportación, el destierro, la multa excesiva, la confiscación, o algunos de los que se prohíben en el artículo 22 de la Constitución Federal.

En efecto, la suspensión oficiosa es de tal importancia, debido a que tiene por objetivo neutralizar actos que atenten contra la vida o la integridad física del hombre o su seguridad, como la deportación, el destierro y las penas expresamente prohibidas por el artículo 22 Constitucional, como la mutilación o la infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes, entre otras.

En atención a la naturaleza de los actos que tutela la medida, es que la suspensión oficiosa o de oficio se caracteriza porque la autoridad competente la otorga obligatoriamente con la sola presentación del escrito de demanda, sin dilaciones de ningún tipo, y sin que sea necesario que la parte interesada la solicite, de manera que en ordenamientos como la Ley de Amparo prevén en su articulado que la misma se decrete sin mayor trámite, comunicándose sin demora a la autoridad para su inmediato cumplimiento, ordenando que cesen los efectos si la continuación de éstos implica su consumación, o bien que se mantengan las cosas en el estado que guardaban, permitiendo que el órgano competente dicte las medidas oportunas que estime convenientes.

A diferencia de la medida oficiosa, la razón fundamental de la suspensión a petición de parte radica en proteger los intereses y derechos del interesado, en contra de los perjuicios que pudiera resentir con la ejecución del acto, de manera que está sujeta a determinados requisitos que el órgano que la otorgue debe analizar, tales como: si son ciertos los actos, los efectos y consecuencias combatidas, si la naturaleza de los mismos permite su paralización, si se satisfacen las exigencias previstas por la ley de la materia; y si es necesaria la exigencia de alguna garantía, para que proceda.

## **2.7. Requisitos de la suspensión**

Si bien es cierto en los ordenamientos legales se establecen reglas que aparentemente son claras para el otorgamiento de la suspensión, también lo es, que en la práctica se han presentado diversos problemas que han hecho que el Poder Judicial de la Federación señale las siguientes reglas para resolver si procede o no la medida suspensiva, tales como:

**Primera.**- Si son ciertos los actos que se combaten.

**Segunda.**- Si la naturaleza de esos actos permite su paralización (requisitos naturales)

**Tercera.**- Si se satisfacen las condiciones exigidas por el ordenamiento legal que los establece (requisitos legales)

**Cuarta.**- Si ante la existencia de terceros perjudicados es necesario exigir alguna garantía (requisitos de efectividad)

Criterio que ha sido sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, Noviembre de 1995, Tesis X.1o.12 K, página 609, cuyo rubro y texto son del siguiente tenor:

“SUSPENSIÓN DEFINITIVA DEL ACTO RECLAMADO, MANERA DE REALIZARSE EL ESTUDIO DE LA. Por razón de técnica en la suspensión definitiva del acto reclamado, deben analizarse; por su orden, las siguientes cuestiones: a). Si son ciertos los actos reclamados, los efectos y consecuencias combatidas (premisa). b). Si la naturaleza de esos actos permite su paralización (requisitos naturales). c). Si se satisfacen las exigencias previstas por el numeral 124 de la Ley de Amparo, (requisitos

legales); y d). Si es necesaria la exigencia de alguna garantía, por la existencia de terceros perjudicados (requisito de efectividad).”

Tesis que contendió en la contradicción de tesis número 2ª/J 111/2003,<sup>15</sup> en la cual la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió que para que el juez pueda pronunciarse con relación a la suspensión a petición de parte, es requisito que el agraviado lo haya solicitado expresamente, tal y como se corrobora del criterio jurisprudencial que por ser de importancia se reproduce a continuación:

“SUSPENSIÓN DEFINITIVA. CUANDO EL QUEJOSO ÚNICAMENTE SOLICITE LA MEDIDA CAUTELAR SOBRE LAS CONSECUENCIAS DE LOS ACTOS RECLAMADOS, EL JUEZ DE DISTRITO SOLAMENTE DEBE CONCEDER O NEGAR DICHA MEDIDA RESPECTO DE AQUÉLLAS. De la interpretación armónica de la fracción I del artículo 124, en relación con el artículo 131, ambos de la Ley de Amparo, se advierte que para que el Juez de Distrito pueda pronunciarse sobre la concesión o negativa de la suspensión definitiva del acto reclamado, es requisito que el agraviado la haya solicitado expresamente. Ahora bien, cuando el quejoso solamente solicita la suspensión respecto de las consecuencias del acto reclamado, el Juez Federal debe resolver si concede o niega la suspensión definitiva, única y exclusivamente respecto de ellas, y cerciorarse previamente de la existencia de los actos reclamados a los que se les atribuyen, a fin de que el pronunciamiento que realice sobre la medida cautelar se sustente sobre actos ciertos.

### **2.7.1. Requisitos naturales**

#### **2.7.1.1. Certeza de los actos**

Para cumplir con este requisito, la parte interesada en obtener la suspensión debe acreditar la veracidad del acto, independientemente de lo que manifieste la autoridad en su informe, debido a que si éstas niegan la existencia del acto corresponde al promovente probar lo contrario, a través de los diversos medios que al efecto se determinan en los ordenamientos legales, como sucede en la materia de amparo, en la cual el artículo 131 de la Ley de la materia, constriñe la oportunidad probatoria a dos medios de acreditamiento, la documental y la inspección ocular. Lo anterior es así, debido a que el Poder Judicial de la Federación ha sostenido que el promovente debe acreditar aunque sea en forma presuntiva que tiene interés jurídico para obtener la medida cautelar, esto es, que es titular de un derecho respecto del cual recae el acto que impugna.

---

<sup>15</sup> Visible en la página 98, del Tomo XVIII, Diciembre de 2003, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Dicho criterio se encuentra plasmado en la tesis I.9o.A.8 K, emitida por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en la página 1461, tomo XVI, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, septiembre de 2002, cuyo rubro y texto se transcribe a continuación:

“SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PARA SU OTORGAMIENTO DEBE DEMOSTRARSE, CUANDO MENOS EN FORMA INDICIARIA, QUE EL QUEJOSO ES TITULAR DEL DERECHO QUE ESTIMA VIOLADO. Cuando se tiene la certeza de que quien solicita la suspensión es agraviado; que no se sigue perjuicio al interés social, ni se contravienen disposiciones de orden público; y que la ejecución de los actos reclamados le causaría daños y perjuicios de difícil reparación a la impetrante de garantías, debe concluirse que se surten los requisitos de procedencia de aquella medida que establece el artículo 124 de la Ley de Amparo; sin embargo, para su otorgamiento, se requiere que el quejoso demuestre, cuando menos en forma indiciaria, que es titular del derecho que estima violado.

Resulta de tal importancia el estudio del acto materia de impugnación que diversos autores, como el Ministro Góngora entre otros, nos recuerdan que el examen de la naturaleza de la violación alegada, no solo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación considerando sus características y trascendencia, sin prejuzgar sobre la existencia de derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquélla sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la existencia de las pretensiones, en el entendido de que deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado. Tal criterio quedó inmerso en la tesis P./J. 15/96, cuyo epígrafe y texto son del siguiente tenor:

“SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO. La suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho

y el peligro en la demora. El primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Dicho requisito aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado. Ese examen encuentra además fundamento en el artículo 107, fracción X, constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida suspensiva deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho que se dice violado. Esto es, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia. En todo caso dicho análisis debe realizarse, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquélla sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones, en el entendido de que deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado. Con este proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión.”<sup>16</sup>

### **2.7.1.2. Que su naturaleza permita suspenderlos**

Determinada la existencia del acto debe analizarse enseguida si el acto es susceptible de paralización. Conforme lo ha definido el Poder Judicial de la Federación, la suspensión:

Procede respecto a:	No procede con relación a:
Actos positivos	Actos negativos
Actos negativos con efectos positivos	Actos consentidos
Actos prohibitivos	Actos de particulares

<sup>16</sup> Consultable en la página 16, Tomo III, Abril de 1996, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Actos futuros inminentes y probables	Actos futuros probables e inciertos
Actos de tracto sucesivo	Actos consumados
Actos declarativos que sirven de base para que otras autoridades ejecuten actos positivos	Actos declarativos

Así pues, previa la corroboración de existencia, la doctrina clasifica los actos acorde a su naturaleza, desde varios puntos de vista, y que son:

#### Actos Positivos

Son actos que se traducen en la decisión o ejecución de un hacer de las autoridades voluntario y efectivo, que se presenta con la imposición de obligaciones al individuo, traducidas en un hacer, y que implican una acción, o una orden.<sup>17</sup> La medida cautelar opera en tales actos, en virtud de que se caracterizan por ordenar al gobernado un hacer.

#### Actos negativos

Acontece cuando a través de él la autoridad se rehúsa expresamente a obrar a favor de la pretensión del gobernado.<sup>18</sup>

#### Actos negativos con efectos positivos

Cuando los actos negativos tienen o pueden tener efectos o consecuencias positivas debe concederse la suspensión, pero únicamente respecto de dichos efectos positivos. Como sucedería por ejemplo en el caso de la negativa de la autoridad de suspender el procedimiento de comprobación fiscal que dio inicio con una orden de visita domiciliaria, toda vez que tiene efectos positivos, pues la consecuencia de la citada negativa es la continuación de la visita domiciliaria y concluir aquélla, o con la interlocutoria de la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por la que niega la suspensión definitiva respecto de la ejecución de una garantía por

<sup>17</sup> El Ministro Genaro Góngora Pimentel, considera a los actos positivos como: "... actos de autoridad que se traducen en la ejecución de un hacer de las autoridades. Es decir se traducen en un hacer de las autoridades, voluntario y efectivo, que se presenta con la imposición de obligaciones al individuo, traducidas en un hacer o en un no hacer, y que implica una acción, una orden, una privación o una molestia (actos prohibitivo con efectos positivos)" GENARO GONGORA PIMENTEL, op cit., pág.46.

<sup>18</sup> El autor ya mencionado en la misma obra al respecto nos indica: "...los actos negativos son aquellos por los que las autoridades se rehúsan a acceder a las pretensiones de los individuos. Dentro de ellos, se manifiesta una conducta positiva de las autoridades, que se traduce en un no querer o no aceptar lo solicitado por el gobernado, que es lo que los diferencia de los actos prohibitivos (donde la autoridad impone obligaciones de no hacer a los individuos) y de los omisivos (donde la autoridad se abstiene de actuar).

determinada cantidad de dinero, así como de la posible revocación o cancelación de un permiso pues aún cuando es un acto negativo debe considerarse que produce efectos positivos, ya que dada la inminencia de la ejecución de la garantía y la posible revocación o cancelación del permiso, hace presumir irremediabilmente que se consumarán actos que pueden ser ilegales, sin la posibilidad de ser revisados.

### **Actos prohibitivos**

Si bien es cierto a simple vista pueden originan una confusión con lo que es un acto negativo y lo que significa un acto prohibitivo, también lo es que no son iguales a los negativos simples, porque implican en realidad una orden positiva de autoridad, tendiente a impedir una conducta o actividad del particular previamente autorizada por el gobierno. Lo anterior es así en virtud de que los actos prohibitivos imponen al individuo una obligación de no hacer, que se traduce en una limitación de su conducta, de tal manera que la imposición del acto viene a ser el hacer positivo de la autoridad. Por ello es que, en contra de éstos actos si es procedente la suspensión, sopesándose cuidadosamente en cada caso, por una parte, el interés legítimo del gobernado en realizar la conducta prohibida y por la otra, el interés público de la autoridad en impedirla, así como las consecuencias o perjuicios que a cada uno de ellos se puede seguir con la concesión o negativa de la medida. Tal y como lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 2a./J. 53/2002 que dispone:

“SUSPENSIÓN DEFINITIVA. NO PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LOS ACTOS PROHIBITIVOS CONTENIDOS EN LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, APOYADAS EN EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, PUES DE OTORGARSE SE INCORPORARÍAN A LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO DERECHOS QUE NO TENÍA ANTES DE LA EMISIÓN DE TALES ACTOS. Es improcedente conceder la suspensión definitiva solicitada en contra de los efectos de las resoluciones emitidas por la Comisión Federal de Competencia Económica, consistentes en la prohibición de realizar las conductas a que se refiere expresamente el artículo 10 de la ley federal relativa, que pueden resultar monopólicas, en virtud de que no se satisface el requisito previsto en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo. Lo anterior es así, pues la ley federal antes citada, reglamentaria del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de orden público e interés social, y tiene como fin principal proteger el proceso de libre concurrencia en todas las áreas de la economía nacional, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás sistemas que

afecten el expedito funcionamiento del mercado, obligando al público consumidor a pagar precios altos en beneficio indebido de una o varias personas determinadas, de manera que las medidas tomadas por la autoridad responsable, al prohibir a la parte quejosa la realización de actos o conductas que puedan constituir prácticas monopólicas, no son susceptibles de suspenderse, máxime que tales actos se encuentran expresamente prohibidos por la ley, por lo que aquélla no está legitimada para realizar tales conductas y, por ende, de concederse la suspensión, y levantar la prohibición de los actos a que se alude, sería tanto como permitir al impetrante de garantías la realización de prácticas monopólicas que nunca formaron parte de su esfera jurídica, lo que implicaría que con la medida cautelar se estaría creando a favor del gobernado un derecho que no tenía antes de la emisión del acto reclamado, afectándose el interés social y el orden público.”<sup>19</sup>

### **Actos futuros inminentes y probables**

La doctrina hace una distinción entre actos futuros probables y actos futuros inminente. Los actos futuros probables o inciertos son aquellos que pueden o no suceder, es decir, no se tiene una certeza de que se realicen; en cambio por actos futuros inminentes y probables debemos considerar aquellos que están próximos a realizarse de un momento a otro y su comisión es segura en lapso breve y reducido, o bien existe la inminencia de su realización, que proviene del hecho de que ese acto sea consecuencia lógica u legal de otro acto debidamente acreditado.

### **Actos de tracto sucesivo**

Son aquellos que exigen para su realización una sucesión de hechos, entre cuya realización media un intervalo determinado, en los cuales existe una pluralidad de acciones dirigidas a un solo fin consistente en que en el transcurso de tiempo el acto siga produciendo efectos.

Por ello la suspensión si procede contra esta clase de actos, siempre que no se hayan realizado en su totalidad.

Citaremos como ejemplo, aquel en el que se decreta la intervención con cargo a la caja de una negociación mercantil o industrial en el que esta operando el interventor por el juez, en la cual al otorgarse la suspensión, cesa en sus funciones el interventor, y así permanecen las cosas hasta en tanto se falle el juicio por sentencia.

---

<sup>19</sup> Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI. Julio de 2002, página 358.

Así lo ha considerado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 124//2002-SS, entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Octavo Circuito, y que constituyó la Jurisprudencia 2ª./J.5/2003, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo: XVII, febrero de 2003, página: 278, y cuyo texto se cita:

“SUSPENSIÓN EN MATERIA FISCAL. PROCEDE OTORGARLA EN CONTRA DEL NOMBRAMIENTO DEL INTERVENTOR CON CARGO A LA CAJA. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley de Amparo, la suspensión del acto reclamado procede siempre que se colmen los siguientes supuestos: I. Que la solicite el agraviado; II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público; y, III. Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto. En ese tenor, en el caso del nombramiento de un interventor con cargo a la caja, efectuado con motivo de la traba de un embargo en la negociación por parte de las autoridades fiscales, procede decretar la suspensión solicitada, ya que, dada la naturaleza de las funciones propias del interventor, que se desprenden del artículo 165 del Código Fiscal de la Federación, en relación con el 555 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, es evidente que su nombramiento conlleva daños y perjuicios de difícil reparación en la esfera jurídica de la empresa intervenida, pues ésta se somete a la vigilancia y control de sus ingresos por parte del interventor, quien no sólo inspecciona el manejo de la negociación, sino que, además, puede valorar si los fondos y los bienes de la empresa son utilizados convenientemente e, incluso, puede tomar medidas provisionales que redunden en las actividades propias de aquella; además, con la concesión de esta medida cautelar no se origina perjuicio alguno al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público, ya que los efectos legales de su otorgamiento únicamente recaen sobre la esfera jurídica de la empresa intervenida. Por lo tanto, debe estimarse procedente la suspensión pedida en contra del nombramiento del interventor con cargo a la caja de una negociación, en la inteligencia de que el juzgador deberá resolver lo relativo a la garantía correspondiente con base en su prudente arbitrio, en términos de lo dispuesto en el artículo 135 de la Ley de Amparo.”

### **Actos continuos o continuados**

En estos actos no existe una pluralidad de acciones con unidad de intención. El acto se consuma una vez sin necesidad de repetir sucesivamente las acciones de la autoridad y sus efectos se prolongan en el tiempo creando un estado jurídico determinado.

Bajo este orden de ideas, si la suspensión se pide antes de que se ejecuten ciertos actos, respecto a tales es perfectamente procedente, porque el efecto consiste en impedir la continuación de la serie, en razón de que los que se realizaron tienen el carácter de actos consumados.

Tal sucede con el caso de la clausura ejecutada, que de acuerdo al Maestro Góngora Pimentel, si bien es cierto es un acto jurídico que se consuma con la imposición de los sellos, lo cierto es que sus efectos materiales se prolongan en el tiempo y, por esa razón debe la suspensión de acto reclamado, lograr levantar los sellos de clausuras ya ejecutadas.<sup>20</sup>

#### Actos declarativos

Son aquellos que se concentran a reconocer una situación existente, pero sin que signifique modificación de derechos o de situaciones existentes. Se puede decir que también es aquél en que la autoridad resuelve una situación jurídica, sin que la situación en sí misma produzca consecuencias o efectos que se traduzcan en hechos o indique actos de ejecución.

En virtud de que no producen afectación alguna, en su contra no procede la suspensión; sin embargo, cuando los actos declarativos sirven de base para que otras autoridades ejecuten actos positivos, contra este tipo de actos la suspensión si resulta procedente, como puede suceder en el cumplimiento de las sentencias que dicte las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuando en el Amparo Directo se solicita la suspensión para impedir que autoridad cumplimente la sentencia hasta que se resuelva la constitucionalidad o legalidad de los actos reclamados, en virtud de que, como veremos más adelante, el Tribunal en cita no está dotado de plena jurisdicción, por lo que no tiene imperio para ejecutar sus sentencias que generalmente son declarativas.<sup>21</sup>

Así ha sido sostenido en la tesis de Jurisprudencia del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario

---

<sup>20</sup> GÓNGORA PIMENTEL, GENARO., op cit. pág.44.

<sup>21</sup> VÁZQUEZ ROBLES MIGUEL ÁNGEL, La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo Directo (Problemática Fiscal), Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, Año I, Núm., 2, México, Octubre- Diciembre 1996. pág.46.

Judicial de la Federación, Séptima Época, Tomo 66, Sexta Parte, página 94, que es del siguiente tenor:

“AMPARO DIRECTO ADMINISTRATIVO. PUEDEN SEÑALARSE COMO RESPONSABLES LAS AUTORIDADES DEMANDADAS. En los amparos directos que se interpongan contra las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, o de sus Salas y contra las del Tribunal Fiscal de la Federación, sí es legalmente posible tener por señaladas como autoridades responsables a las que tuvieron el carácter de demandadas en el juicio administrativo. Pues a diferencia de los amparos directos civiles o laborales, dichas autoridades ejercen el poder público y pueden ejecutar con imperio los actos impugnados en el juicio contencioso administrativo, sin necesidad de que el tribunal mencionado sea quien autorice y realice la ejecución forzosa. Así pues, la mejor manera de evitar que las autoridades demandadas ejecuten por sí los actos impugnados en el juicio administrativo, puede ser el solicitar la suspensión de tales actos en el juicio de amparo, puesto que la jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (o del Tribunal Fiscal) ya se habría agotado con la sentencia dictada, lo que dejaría a las autoridades en posibilidad de ejecutar sus actos, y tal vez, de consumarlos irreparablemente, o al menos, haciendo difícil su reparación, con lo cual se burlarían los altos fines del juicio de amparo, tutelar de las garantías constitucionales. Pero para que tal suspensión proceda en amparo, es menester que puedan ser señaladas como responsables las autoridades que pueden ejecutar los actos, que serán las demandadas en el juicio administrativo, ya que el tribunal mismo no será quien realice la ejecución de su sentencia, aunque ésta, aun siendo declarativa, será la condición legal indispensable que deberá llenarse para la ejecutabilidad de aquellos actos que se impugnaron ante ese tribunal.”

### **Actos respecto de los cuales no procede la suspensión**

La suspensión no procede tratándose de los siguientes actos:

- **Actos consumados.**- Tienen este carácter los que se han realizado total e íntegramente y conseguido todos sus efectos, y por lo tanto se ha conseguido plenamente el objeto para el que fue dictado o ejecutado.
- **Actos consentidos.**- Son aquellos que no fueron reclamados dentro de los términos de ley.

- **Actos negativos.**- Son lo que entraña un no hacer, por ello son considerados como aquellos por lo que las autoridades se rehúsan a acceder a las pretensiones de los individuos.
- **Actos futuros probables e inciertos.**- Aquellos que pueden o no suceder, que no tienen una certeza clara de que se realicen.

Finalmente, y toda vez que la suspensión no procede contra **actos de particulares**, es oportuno referir que si bien es cierto la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que sólo tenían carácter de autoridad quienes tuvieran a su disposición el uso de la fuerza pública, incluso, por vías de hecho y no de derecho, según se constata en la tesis que con el número 300, que aparece publicada en la página 519 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917 a 1988, Segunda Parte, de voz: "AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO."; también lo es que, el Pleno del máximo Órgano Jurisdiccional Federal el 14 de noviembre de 1996, al resolver por unanimidad de diez votos el amparo en revisión 1195/92, se apartó de esa conceptualización (cuyo primer precedente data de 1919), para adoptar una nueva que resulta acorde con la realidad actual del país, misma que quedó inmersa en la tesis P.XXVII/97, de epígrafe: "AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO.", consultable en la página 118, Tomo V, febrero de 1997, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en la cual se consideró que para efectos del juicio de amparo son autoridades aquellos funcionarios de organismos públicos que con fundamento en la ley emiten actos unilaterales por lo que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que afectan la esfera jurídica del gobernado, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado, señalando al respecto: "... Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende

constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad.

Como podemos apreciar, el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades.”

Así lo ha sostenido recientemente la Primera Sala de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, en la jurisprudencia cuyos datos de identificación rubro y contenido se precisan a continuación:

Jurisprudencia  
Materia(s): Penal  
Novena Época  
Instancia: Primera Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
XXIII, Mayo de 2006  
Tesis: 1a./J. 7/2006  
Página: 75

“COMISIÓN INVESTIGADORA DE DELITOS COMETIDOS POR NOTARIOS PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES. SUS DETERMINACIONES RELATIVAS AL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL TIENEN EL CARÁCTER DE ACTOS DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO (LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE COLIMA Y PUEBLA). Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado reiteradamente el criterio de que, para establecer si a quien se atribuye el acto reclamado tiene el carácter de autoridad para efectos del amparo, debe atenderse a la norma legal y examinar si está facultado o no para tomar decisiones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, las cuales deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o a través de otras autoridades. Ahora bien, de un análisis pormenorizado de los artículos 140, 141, 146 y 147 de la Ley del Notariado del Estado de Colima, así como de los numerales 174, 175, 179 y 180 de la Ley del Notariado del Estado de Puebla, abrogada mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 2 de febrero de 2004, se advierte que para proceder penalmente en contra de un notario público por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, previamente debe practicarse una investigación por una comisión especial, integrada por diversas personas, así como que una vez realizada dicha investigación, la referida comisión debe formular su

dictamen de manera unánime o por mayoría de sus integrantes, debidamente fundado y motivado, en cuanto a si existe o no delito que perseguir y responsabilidad penal del notario público investigado, estableciéndose expresamente que en caso de empate, cada integrante formulará su voto particular y el expediente será enviado, en el Estado de Colima, al Procurador General de Justicia local y en el Estado de Puebla, al Secretario de Gobernación, para que el Ejecutivo Estatal emita la resolución correspondiente. De ello deriva que la determinación que emita la Comisión aludida en el sentido de que no procede ejercer acción penal, sí constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, pues su actuación y funcionamiento deriva de la ley, además de que existe una relación de supra a subordinación con la parte acusadora, ya que ésta tiene obligación de acatar sus resoluciones, creándose, modificándose o extinguiéndose por sí y ante sí, unilateralmente, situaciones jurídicas que afectan a la parte acusadora, porque en virtud de esa resolución, el Ministerio Público no podrá integrar la averiguación previa correspondiente por los hechos delictuosos denunciados; sin que pase inadvertido para esta Primera Sala el hecho de que por disposición expresa del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de diversas leyes secundarias, el Ministerio Público tiene el monopolio de la acción penal, toda vez que ésta no es incondicional ni absoluta, sino que se encuentra limitada por los requisitos y formalidades establecidos en las leyes.

Tesis de jurisprudencia 7/2006. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha veinticinco de enero de dos mil seis."

## **2.7.2. Requisitos legales**

Tratándose de los requisitos legales, es menester que la suspensión:

- Sea solicitada por el interesado,
- Que no se sigan perjuicios al interés general, ni se contravengan disposiciones de orden público; y
- Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al promovente con la ejecución del acto.

### **2.7.2.1. Que lo solicite el afectado**

Tomando en consideración que el otorgamiento de la medida es de interés para el promovente, resulta lógico concluir que el primer requisito que se establezca en los ordenamientos legales sea la petición expresa del interesado, misma que podrá promoverse en el escrito de demanda o en promoción diversa, siempre y cuando se solicite antes de que se dicte la resolución que atinente al fondo del negocio.

### **2.7.2.2. Que no se sigan perjuicios al interés general, ni se contravengan disposiciones de orden público**

Las concepciones de interés social y orden público no se han definido claramente en la jurisprudencia.

En una primera etapa sólo se consideró orden público, lo que así se estableciera en las leyes secundarias, de modo que si señalaba que un determinado acto era de orden público éste no podía ser suspendido. Posteriormente se amplió el concepto, ratificándose la facultad del juez para determinar el concepto de orden público e interés social de acuerdo al caso concreto, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar, prevalecientes en el momento que se realice la valoración, en ese sentido la Segunda Sala emitió la tesis 352, leíble en el Apéndice de 1995, Tomo VI, Parte SCJN, página 237, que a continuación se transcribe:

“ORDEN PÚBLICO, si bien es cierto que la estimación del orden público en principio corresponde al legislador al dictar una ley, no es ajeno a la función de los juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se les sometan para su resolución. Resulta pues indudable que los jueces, en casos determinados, pueden calificar y estimar la existencia del orden público con relación a una ley, y no podrían declarar éstos que no siendo ya aplicable una ley en los conceptos que la informaron por cuestión de orden público, conserva aún ese carácter y subsisten sus finalidades.

Más adelante, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia número 522<sup>22</sup>, precisó que el orden público y el interés social implican para la colectividad un beneficio que le otorgan las leyes para evitar daños en su perjuicio.

La tesis en comento es del siguiente tenor:

“SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO, CONCEPTO DE ORDEN PUBLICO PARA LOS EFECTOS DE LA. De los tres requisitos que el artículo 124 de la Ley de Amparo establece para que proceda conceder la suspensión definitiva del acto reclamado, descuello el que se consigna en segundo término y que consiste en que con ella no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. Ahora bien, no

---

<sup>22</sup> Consultable en el apéndice de 1995 al Semanario Judicial de la Federación, Tomo VI, parte Suprema Corte de Justicia de la Nación, pág. 343.

se ha establecido un criterio que defina, concluyentemente, lo que debe entenderse por interés social y por disposiciones de orden público, cuestión respecto de la cual la tesis número 131 que aparece en la página 238 del Apéndice 1917-1965 (Jurisprudencia Común al Pleno y a las Salas), sostiene que si bien la estimación del orden público en principio corresponde al legislador al dictar una ley, no es ajeno a la función de los juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se les sometan para su fallo; sin embargo, el examen de la ejemplificación que contiene el precepto aludido para indicar cuándo, entre otros casos, se sigue ese perjuicio o se realizan esas contravenciones, así como de los que a su vez señala esta Suprema Corte en su jurisprudencia, revela que se puede razonablemente colegir, en términos generales, que se producen esas situaciones cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría.

Como se puede apreciar de las transcripciones que anteceden, si bien es cierto el máximo tribunal no ha emitido un criterio específico respecto del concepto de interés social y orden público, ya que sólo ha señalado que se producen esas situaciones cuando se priva a la colectividad con la suspensión de un beneficio que le otorgan las leyes, o se les infiere un daño con ella que de otra manera no resentiría; también lo es que sí se ha pronunciado en el sentido de que, para efectos de que el Juez de amparo conceda o niegue una suspensión, deberá exponer los motivos por los que considera se ocasiona perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, tal como se desprende de la jurisprudencia número 81/2002, de la Segunda Sala, visible en la página 357 del Tomo XVI, julio de 2002 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, cuyo texto es el siguiente:

"SUSPENSIÓN DEFINITIVA. AL RESOLVER SOBRE ELLA, EL JUZGADOR DE AMPARO DEBE EXPONER, EN SU CASO, LOS MOTIVOS POR LOS QUE CONSIDERE SE OCASIONA O NO PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL Y SI SE CONTRAVIENEN O NO DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO. Uno de los requisitos que el artículo 124 de la Ley de Amparo establece para el otorgamiento de la suspensión definitiva, es el relativo a que con tal otorgamiento no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. Ahora bien, aun cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha definido lo que debe entenderse por interés social y por disposiciones de orden público, en tanto que la apreciación de su existencia depende del caso concreto y toda vez que los juzgadores de amparo deben respetar el mandato constitucional relativo a la fundamentación y motivación de sus resoluciones como una formalidad esencial del procedimiento, tal como se desprende del contenido de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 77 de la Ley de Amparo y 219 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria conforme al artículo 2o. de la ley que regula el juicio de garantías, se concluye que dichos juzgadores, según sea el caso, al otorgar o negar la suspensión

definitiva del acto reclamado deben exponer los motivos por los que consideren se ocasiona o no perjuicio al interés social, o si se contravienen o no disposiciones de orden público.”

La lectura de las tesis precedentes nos hace ver que el orden público y el interés social se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo, y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración, debido a que la apreciación de su existencia depende del caso concreto al órgano que la conceda, el cual al otorgar o negar la medida debe exponer los motivos por lo que considera se ocasiona o no perjuicio al interés social, o si se contravienen o no disposiciones de orden público. En el entendido de que la decisión a tomar en cada caso concreto no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas del Juzgador, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de la sociedad, por lo que debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de una comunidad, es decir las reglas mínimas de convivencia social, a modo de evitar que con la suspensión se causen perjuicios mayores que los que se pretenden evitar con su otorgamiento.

Con las reflexiones hechas, estamos en aptitud de poder señalar que no hay un consenso general ni en la doctrina ni en la legislación para formular una definición adecuada, por lo que aludiremos lo que el maestro Burgoa opina con relación al orden público, el cual nos dice que “ es, prima facie, una especie del orden social genérico. Este según hemos indicado, se traduce en la vida sistematizada de la sociedad, en el arreglo o composición de los múltiples y diversos fenómenos que se registran dentro de la convivencia humana con miras a obtener el equilibrio de las diferentes fuerzas, actividades o poderes que en su seno se desarrollan, a fin de establecer una compatibilidad entre ellos, que garantice su coexistencia y respeto recíprocos. Cuando dicho orden de procura por el Derecho, sea público, privado o social, aquel se convierte en el objetivo último perseguido por éste; en otras palabras, el orden jurídico como sistema normativo, es le medio idóneo e imprescindible, dentro de una sociedad o Estado organizados jurídicamente, para lograr el orden social, llamado estatal desde un punto de vista político-formal. (...), que consiste “... en el arreglo, sistematización o composición de la vida social con vista a la determinada finalidad de satisfacer una necesidad colectiva, a procurar un bienestar público, o a impedir un mal conglomerado humano. (...) En otros términos, en el orden público, el orden social se logra mediante la preservación o tutela del conglomerado humano

mismo, bien sea, como ya dijimos satisfaciendo una necesidad colectiva, evitando un mal social o procurando un beneficio a la sociedad;". En tanto que con relación al interés social, opina que este "se traduce en cualquier hecho, acto o situación de los cuales la sociedad pueda obtener provecho o una ventaja evitarse, un trastorno bajo múltiples y diversos aspectos previniéndose un mal público, satisfaciéndose una necesidad colectiva o lográndose un bienestar común ..." <sup>23</sup>

Por ello es que en un intento por definir ambos conceptos podemos decir que:

El orden público es el conjunto de normas con trascendencia jurídica, absolutamente obligatorias e irrenunciables, que persiguen cierto grado de armonía social; y

El interés social, el deseo social para el logro de determinado beneficio común o la realización de ciertas acciones tendientes a la consecución de los fines que persigue un grupo nacional, mismos que pueden estar o no previstos en el orden jurídico.<sup>24</sup>

En este sentido, el **interés social** se traduce en cualquier hecho, acto o situación de los cuales la sociedad pueda obtener un provecho o una ventaja o evitarse un trastorno bajo múltiples y diversos aspectos, previniéndose un mal público, satisfaciéndose una necesidad colectiva o lográndose un bienestar común.

Por su parte, el **orden público** debe entenderse como la situación y estado de legalidad normal en que las autoridades ejercen sus atribuciones propias y los ciudadanos las respetan y obedecen; es una noción que bajo su imperio restringe la libertad individual; es la fórmula del bienestar general, y su función es asegurar el orden jurídico, pues se encuentra constituido por un conjunto de principios de orden superior, políticos, económicos y morales, a los cuales la sociedad considera estrechamente vinculada a la existencia y conservación de la organización social establecida.

Lo anterior es así, en el entendido de que el orden público y el interés social son nociones íntimamente vinculadas, en la medida que el primero tiende al arreglo o composición de la comunidad con la finalidad de satisfacer necesidades

---

<sup>23</sup> BURGOA. O. IGNACIO, op cit. pág. 734 y siguientes

<sup>24</sup> MARTINEZ MORALES RAFAEL I., Diccionario Jurídicos Temáticos Volumen 3, Derecho Administrativo, Ed. Harla, México, 1997, págs. 142 y 167

colectivas, de procurar un bienestar o impedir un mal a la población; mientras que el segundo se traduce en la necesidad de beneficiar a la sociedad, o bien evitarle algún mal, desventaja o trastorno.

Consecuentemente, las disposiciones de orden público deben entenderse como aquellas normas plasmadas en los ordenamientos legales que tengan como fin inmediato y directo tutelar derechos de la colectividad para evitarle algún trastorno o desventaja o para procurarle la satisfacción de necesidades o algún provecho o beneficio, y el interés social como el hecho, acto o situación que reporte a la sociedad una ventaja o provecho, o la satisfacción de una necesidad colectiva, o bien, le evite un trastorno o un mal público.

Así ha sido considerado recientemente en los criterios jurisprudenciales cuyos datos de identificación, rubro y contenido se precisan a continuación:

Jurisprudencia

Materia(s): Común

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXI, Marzo de 2005

Tesis: VI.3o.A. J/44

Página: 1052

“SUSPENSIÓN DEFINITIVA. PARA DECIDIR SOBRE SU PROCEDENCIA ES INDEBIDO ATENDER, SOLAMENTE, A LA CALIDAD DE ORDEN PÚBLICO DE QUE ESTÁ INVESTIDA LA LEY EN QUE SE FUNDA EL ACTO RECLAMADO. Es erróneo decidir sobre la suspensión definitiva del acto reclamado bajo la premisa esencial de que éste se funda formalmente en una ley de interés público, que en forma expresa regula una actividad de interés social, pues no debe perderse de vista que todas las leyes, en mayor o menor medida son de interés social y de orden público, y que bajo esa perspectiva aislada se llegaría a la conclusión equívoca de que cualquier medida cautelar tendente a paralizar la ejecución de un acto que se base en aquéllas ha de negarse. Así, el concepto de orden público, más que gravitar en el hecho de que las leyes revistan tal carácter, ha de partir de la no afectación de los bienes de la colectividad tutelados por las leyes, dado que lo que debe valorarse es el eventual perjuicio que pudieran sufrir las metas de interés colectivo perseguidas con el acto concreto de aplicación de la norma. De ahí que para colegir válidamente el contenido de la noción de orden público es menester ponderar las situaciones que se llegaran a producir con la suspensión del acto reclamado, es decir, si con la medida se privará a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le inferirá un daño que de otra manera no resentiría; lo que robustece la postura de este criterio de

apartarse, prima facie, de la calidad de orden público e interés social de que gozan las leyes, para decidir la procedencia de la suspensión.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, julio de 2002, página 357, tesis 2a./J. 81/2002, de rubro: "SUSPENSIÓN DEFINITIVA. AL RESOLVER SOBRE ELLA, EL JUZGADOR DE AMPARO DEBE EXPONER, EN SU CASO, LOS MOTIVOS POR LOS QUE CONSIDERE SE OCASIONA O NO PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL Y SI SE CONTRAVIENEN O NO DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO.", Tomo V, enero de 1997, página 383, tesis I.3o.A. J/16, de rubro: "SUSPENSIÓN, NOCIONES DE ORDEN PÚBLICO Y DE INTERÉS SOCIAL PARA LOS EFECTOS DE LA.", Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Número 62, febrero de 1993, página 27, tesis II.3o. J/40, de rubro: "SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO." y Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VIII, septiembre de 1991, página 76, tesis I.2o.A. J/26, de rubro: "ORDEN PÚBLICO PARA LA SUSPENSIÓN. "

Ha sido ya tan reiterado en diversos criterios jurisprudenciales y ejecutorias del Poder Judicial de la Federación, que por orden público debe entenderse la no afectación de los bienes de la colectividad tutelados por las leyes, dado que lo que debe valorarse es el eventual perjuicio que pudieran sufrir las metas de interés colectivo perseguidas con el acto concreto de aplicación de la norma, que en las reformas recientes a la Ley de Amparo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 24 de mayo de 2006, el legislador a fin de ilustrar que debe entenderse por interés social y orden público enunció como nuevos casos, los siguientes:

**Artículo 124.-** Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurren los requisitos siguientes:

...

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

**Se considera, entre otros casos, que sí se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando de concederse la suspensión:**

**a) Se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes;**

**b) Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;**

**c) Se permita el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario;**

d) 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;

e) Se permita el **incumplimiento de las órdenes militares**;

f) Se produzca **daño al medio ambiente, al equilibrio ecológico o que por ese motivo afecte la salud de las personas**; y

g) **Se permita el ingreso al país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de Ley** o bien se encuentre en alguno de los supuestos previstos en el artículo 131 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; **se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación**, salvo en los casos de cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esta Ley; se incumpla con Normas Oficiales Mexicanas; se afecte la producción nacional.

..."

### **2.7.2.3. Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al interesado con la ejecución del acto**

Con relación al requisito, que nos ocupa, debemos precisar que corresponde al órgano que resuelva el otorgamiento de la medida delimitar el sentido y alcance del término "difícil reparación". Connotación que de acuerdo al Ministro Góngora Pimentel, significa, no que sea irresarcible, sino irreversible, porque quien solicita la suspensión quiere que el bien tutelado permanezca íntegro y no que se le asegure una indemnización.<sup>25</sup>

En esa virtud no debemos perder de vista que la suspensión como medida cautelar que es, limita el obrar de la autoridad, asegurando que los bienes, la situación jurídica, el derecho o el interés que se controvierte en juicio permanezcan intocados en tanto se resuelve la controversia principal, ya que la razón de ser de la suspensión es impedir que el acto que se combate se efectúe y evitar que derivada de tal ejecución, se ocasionen daños irreparables al promovente del medio de defensa.

A manera de ejemplo, citaremos el caso en que la sanción que se impone al aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,

---

<sup>25</sup> GÓNGORA PIMENTEL GENARO., op cit. pág. 69.

consistente en la suspensión temporal en el cargo, en la cual de no otorgarse la medida se causarían al servidor daños de difícil reparación, pues su imagen se vería desacreditada, aspecto no se repararía, ni aún obteniendo sentencia favorable. Lo anterior lo podemos sustentar con la Jurisprudencia 2a./J. 34/2004, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, Abril de 2004, página 444, que dispone:

“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. SÓLO PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LA SANCIÓN DE SUSPENSIÓN TEMPORAL DE SERVIDORES PÚBLICOS, NO ASÍ EN RELACIÓN CON EL CESE, PUES EN ESTE ÚLTIMO CASO SE AFECTA EL INTERÉS PÚBLICO. La sanción que se impone al aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, consistente en la suspensión temporal en el cargo, no tiene por objeto salvaguardar el servicio de manera directa, de ahí que sea patente que el interés público no se ve afectado al otorgarse la suspensión provisional del acto, pues de cualquier manera, una vez ejecutada la sanción, aquél se reincorporará a sus funciones en las mismas condiciones en que venía prestando el servicio, aunado a que en esta hipótesis, de no otorgarse la medida cautelar y permitir que la suspensión temporal se ejecute, se causarían al servidor público daños y perjuicios de difícil reparación, pues su imagen se vería desacreditada, aspecto que no se repararía, ni aun obteniendo sentencia favorable en el juicio de amparo.”

Como se aprecia del criterio reproducido con antelación de no otorgarse la medida cautelar, y consecuentemente permitir que la suspensión temporal se ejecute, se causarían al servidor público daños y perjuicios de difícil reparación, pues su imagen se vería desacreditada, aspecto que no se repararía, ni aun obteniendo sentencia favorable en el juicio de amparo.

Asimismo señalaremos el caso, en el cual el promovente impugna como acto la orden de dejar de proporcionar medicamentos y servicios médicos necesarios para el tratamiento de una enfermedad, en el cual la medida sin duda debe concederse, pues pensar lo contrario implicaría un deterioro irreversible en las condiciones del agraviado, esto es, que no pueda volver a un estado o condición anterior que tenía previo al acto de autoridad.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Véase la tesis I 7o. A.316 A del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en la página 1880, Tomo XX, septiembre de 2004, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “SUSPENSIÓN ES PROCEDENTE CONTRA LA ORDEN DE NO PROPORCIONAR EL TRATAMIENTO MÉDICO QUE PREVIAMENTE SE SUMINISTRABA AL QUEJOSO”.

### 2.7.3. Requisitos de efectividad

Implican exigencias legales posteriores a la suspensión, que deben satisfacerse para que se den los efectos y la operatividad de la medida decretada, que básicamente tienen como objetivo la salvaguarda de los intereses de terceros interesados a quienes les conviene que el acto de autoridad se ejecute.

Lo anterior acontece, en virtud de que si bien, como veremos mas adelante, el fundamento último de las medidas cautelares es evitar perjuicios que pudieran producirse para el demandante a causa del tiempo necesario que deben emplear los tribunales para resolver el conflicto ante ellos planteados, también lo es que, quien pide la medida será responsable de los perjuicios que pueda ocasionar.

Como podemos advertir, el requisito de la garantía, viene a favorecer a la contraparte del promovente, quien obviamente tiene derecho a ser tratado en condiciones similares que el demandante.

En otras palabras, si bien la ley permite al interesado proteger sus derechos, cierto es que le exige, como contrapartida, que garantice por cualquiera de los medios establecidos en la misma los posibles perjuicios que de ella puedan seguirse.

Así lo considera Alfonso Noriega, quien nos señala, que la suspensión plantea una evidente oposición entre el quejoso, que pretende se mantengan las cosas en el estado en que se encuentran, paralizando o deteniendo su ejecución, y el tercero perjudicado que, en defensa de sus derechos, tiene la pretensión de que sin demora se lleve adelante la ejecución del acto reclamado, subsistiendo su validez jurídica.<sup>27</sup>

Con relación a los medios de garantía, los Tribunales Federales, han sostenido que dadas las ambigüedades de las leyes en señalar cuáles son los reconocidos, lo razonable es que los Juzgadores permitan elegir al interesado, cualquiera de los medios establecidos para satisfacer la condición de efectividad impuesta.<sup>28</sup> Por ello es que, si en el auto que se conceda la suspensión se condiciona

---

<sup>27</sup> op cit pág.1031

<sup>28</sup> Véase Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta tomo VI, Diciembre de 1997, de rubro: SUSPENSIÓN, GARANTÍA EN LA. PUEDE OTORGARSE POR CUALQUIERA DE LOS MEDIOS ESTABLECIDOS EN LA LEY. Así como

ésta a determinado requisito, mientras no se cumpla con la misma, la medida no surtirá sus efectos,<sup>29</sup> ya que puede suceder que con la simple paralización de ese acto, aunque sea provisionalmente, se causen perjuicios al tercero y el promovente no llegue a otorgar la garantía para resarcir los daños. Tal y como se corrobora de la tesis XIV.1o.14 A dictada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, publicada en la página 1229, Tomo XVIII, Julio de 2003, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro y texto son del siguiente tenor:

“SUSPENSIÓN DEFINITIVA. NO SE REQUIERE OTORGAR GARANTÍA PARA CONCEDERLA SI POR LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO DERIVADO DEL EJERCICIO OFICIOSO DE FACULTADES DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO ES JURÍDICAMENTE POSIBLE DESPRENDER LA EXISTENCIA DE TERCERO, COMO CUANDO SE IMPUGNA LA RESOLUCIÓN QUE CONFIRMA UNA MULTA ADMINISTRATIVA O NO FISCAL. Aun cuando el artículo 125 de la Ley de Amparo dispone que en los casos en que fuere procedente la suspensión se concederá si el quejoso otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se pudieren causar a terceros, si no se obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo, tal requisito de efectividad sólo es exigible en el supuesto en que, de acuerdo con ese mismo precepto, pueda ocasionarse algún daño o perjuicio a terceros, lo que no ocurre cuando el acto reclamado lo constituye una resolución de índole administrativa que por derivar de un ejercicio oficioso de facultades conferidas a una autoridad para sancionar violaciones a la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, no permite atribuir a ésta dicho carácter ni admitir jurídicamente la existencia de persona o personas que en términos de lo previsto por el artículo 5o., fracción III, inciso c), de la Ley de Amparo tuvieran interés directo en la subsistencia del acto reclamado. En esos casos, la concesión de la suspensión del acto reclamado procede sin el otorgamiento de una garantía, ya que éste deriva de una resolución dictada en un procedimiento de índole administrativo de carácter oficioso, donde generalmente no es jurídicamente posible desprender la existencia de persona alguna con carácter de tercero, como sucede cuando se impugna la resolución de un recurso administrativo que confirma la imposición de una multa administrativa o no fiscal.

En congruencia con lo antes expuesto, si el tercero interesado o perjudicado (según corresponda) solicita que le sea fijada la contragarantía para dejar sin efectos la suspensión y estar en posibilidad de que se ejecute el acto, el órgano

---

la diversa VI.3o. J/37 leíble en el órgano de difusión ya señalado, consultable en el tomo XIX, Marzo de 2004 página 1507, de rubro: SUSPENSIÓN EN AMPARO DIRECTO EN MATERIA CIVIL O ADMINISTRATIVA. EL QUEJOSO PUEDE ESCOGER EL TIPO DE GARANTÍA PARA QUE AQUÉLLA SURTA SUS EFECTOS.

<sup>29</sup> No obstante lo anterior, el incumplimiento del interesado no significa que pierda el derecho a otorgar la garantía, ya que si la ejecución no se ha llevado a cabo, éste puede otorgarla.

que la conceda no puede dejar sin efectos la suspensión, con la sola exhibición de la contragarantía, sino hasta que el tercero pague al demandante el importe de los gastos que éste último demuestre haber realizado con motivo de la garantía que presentó, pues de no ser así la suspensión seguirá surtiendo sus efectos.

En ese sentido la Segunda Sala emitió la tesis 2a./J. 117/2003, leíble en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, Diciembre de 2003, página 98, que a continuación se transcribe:

“SUSPENSIÓN EN AMPARO. EL MONTO DE LA CONTRAGARANTÍA PARA LEVANTARLA PUEDE FIJARSE AUNQUE NO SE HAYAN PAGADO AL QUEJOSO LOS GASTOS QUE REALIZÓ PARA OBTENERLA, PERO DEBEN CUBRIRSE ANTES DE DEJARLA SIN EFECTOS. De lo dispuesto en los artículos 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 126 de la Ley de Amparo, se advierte que para fijar el monto de la contragarantía, ofrecida por el tercer perjudicado para que quede sin efectos la suspensión, debe atenderse a dos aspectos: 1) La restitución de las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías y 2) El pago de los daños y perjuicios que puedan ocasionarse al quejoso con la ejecución del acto reclamado, no así los gastos realizados por éste para presentar la garantía con la que obtuvo la suspensión, pues conforme al segundo párrafo del referido artículo 126, el pago de dichas erogaciones no es un requisito para la procedencia de la contrafianza, ni para la fijación de su monto, sino para su efectividad, el cual debe ser satisfecho antes de que el Juez deje sin efectos la suspensión. En congruencia con lo antes expuesto, si el tercero perjudicado solicita que le sea fijada la contragarantía para dejar sin efectos la suspensión y estar en posibilidad de que se ejecute el acto reclamado, el Juez de Distrito, al mismo tiempo que da vista al quejoso con esa solicitud, requiriéndolo mediante notificación personal para que acredite el monto de los gastos efectuados, debe pronunciarse sobre la procedencia de la solicitud del tercero y, en su caso, fijar el monto de la contragarantía, la cual sólo debe comprender los aspectos antes señalados, pero no puede dejar sin efectos la suspensión, con la sola exhibición de la contragarantía ni comunicar tal circunstancia a las autoridades responsables, sino hasta que el tercero pague al quejoso el importe de los gastos que demuestre haber realizado con motivo de la garantía que presentó, pues de no ser así, la suspensión seguirá surtiendo efectos.”

El problema que se presenta en realidad, consiste en determinar el monto de la garantía que debe otorgar el interesado en obtener la medida suspensiva a su favor, ya que si bien es cierto teóricamente la indicación en la ley de que ha de ser bastante, está en clara relación con la finalidad de la garantía, que consiste en responder de la indemnización de daños y perjuicios que pueda ocasionar la medida,

cierto es que la autoridad que decreta la medida en la práctica, no tiene ningún elemento objetivo para poder evaluar los perjuicios futuros e hipotéticos que pudieran surgir, sino únicamente experiencia y racionalidad que si bien son importantes, no son suficientes.

## **2.8. Efectos de la suspensión**

Como se ha dicho con antelación, por lo general la suspensión provisional, produce el efecto de que las autoridades mantengan las cosas en el estado en que se encuentran con relación a los actos que se combaten, hasta en tanto se resuelva sobre la suspensión definitiva, en virtud de que la misma podría entenderse como una paralización temporal de la potestad de la autoridad para llevar a vías de hecho el acto impugnado o sus consecuencias.

De manera que sólo en casos excepcionales, en la suspensión provisional se deben especificar los efectos de la medida suspensiva, a diferencia de la definitiva en la cual debe señalarse con la precisión debida la situación en la cual deben quedar las cosas y adoptar las medidas necesarias para conservar la materia de la contienda principal.

Lo anterior es así, debido a que no debe perderse de vista que en la resolución interlocutoria hay casos en que se dan efectos retroactivos o restituciones a la medida, cuando por ejemplo se comprueba que durante la vigencia de la provisional y desobedeciendo ésta, las autoridades ejecutan el acto, por lo cual los efectos de la definitiva deben retrotraer las cosas a como se encontraban antes de desobedecerse la suspensión provisional.

## **2.9. Modificación de la suspensión por hechos supervenientes**

En punto anteriores de este trabajo se ha puesto de manifiesto que la suspensión es de duración limitada, pues sólo se limita al período de tramitación de la contienda principal, de manera que si antes de que se pronuncie la resolución acontece alguna situación diversa, es que diversos ordenamientos establecen que el órgano que la concede puede modificar o revocar la medida, como la Ley de Amparo y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que en sus artículos 140 y 28 fracción XII respectivamente, establecen:

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

"Artículo 28...

XII. Mientras no se dicte sentencia en el juicio, la Sala podrá modificar o revocar la sentencia interlocutoria que haya decretado o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

..."

La sola lectura de los preceptos antes transcritos, al ser tan escueta presenta varias inquietudes, tales como qué se debe entender por hecho o causa superveniente; de manera que a fin de determinar cuándo es que procede, estimamos oportuno señalar lo que respecto al tema algunos doctrinarios en la materia de amparo han delimitado debe entenderse por hecho superveniente.

Sobre el particular el maestro emérito, Ignacio Burgoa en su obra "El Juicio de Amparo" comenta:

"La suspensión definitiva se concede por el Juez de Distrito mediante la constatación de su procedencia o improcedencia legales respectivamente, si el caso concreto reúne los requisitos que la ley consigna para suspender de oficio el acto reclamado o si, tratándose de suspensión a petición de parte, concurren o no las condiciones de procedencia a que he aludido en repetidas ocasiones, pues bien puede suceder que el Juez de Distrito haya concedido o negado la suspensión del acto reclamado según se haya cerciorado previamente de la procedencia o improcedencia de la misma, sin embargo con posterioridad a la interlocutoria en la cual se concedió o negó la suspensión dentro de la secuela del procedimiento, pueden surgir circunstancias que vengán bien a hacer improcedente la suspensión otorgada o bien a acusar la existencia de las condiciones de procedencia de la misma y que antes estaban ausentes; por ende, desde el punto de vista de sus consecuencias inmediatas estas circunstancias constitutivas del hecho o causa superveniente se traducen, o en ausencia de requisitos de procedencia legal de la suspensión ocurrida a la suspensión de la interlocutoria correspondiente, o en la presencia de dichos requisitos después de que se hubiere negado la suspensión ... En consecuencia por causa o hecho superveniente se entienden aquellas circunstancias que surgen en dicho periodo procesal y que vienen a acusar o bien la insubsistencia de las condiciones de procedencia legal de la suspensión (en caso de que se revoque la interlocutoria que otorgó esta medida cautelar al quejoso) o bien la presencia de dichas

condiciones en el supuesto en que se revoque la denegación de la suspensión."<sup>30</sup>

Como se puede advertir de acuerdo al autor ya señalado, por hecho superveniente debe entenderse aquél que tiene verificación con posterioridad a la resolución suspensiva, que tiene relación directa con los actos suspendidos; es decir, el que cronológicamente acontece con posterioridad al tiempo en que el órgano que conoce de la suspensión y no aquél que le era desconocido en el momento de otorgarla.

Así podemos apuntar que el hecho superveniente no debe estimarse como un acto de autoridad propiamente distinto al que se combate, sino como una circunstancia que cambie alguna o todas las condiciones de procedencia de la suspensión, es decir, la verificación con posterioridad al auto de suspensión, de un hecho que cambie el estado jurídico en que las cosas estaban al resolverse el incidente, y de tal manera, que ese cambio lleve consigo, como consecuencia natural y jurídica, la revocación fundada y motivada de la suspensión.

Con relación al tema es oportuno referir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido en diversos momentos lo que debe entenderse por hecho superveniente, identificándolo como "la verificación, con posterioridad al auto de suspensión, de un hecho que cambia el estado jurídico en el que las cosas estaban colocadas al resolverse el incidente y de tal naturaleza, que ese cambio lleve consigo como consecuencia natural y jurídica, la resolución fundada y motivada de la suspensión, extremos que no se surten cuando los motivos que invocan los recurrentes, no fueron del conocimiento del juzgador, cuando dictó el auto de concesión del beneficio, por lo que no pudo haber procedido de distinta manera." (Segunda Sala, página 757, Tomo XCVII, Quinta Época, Semanario Judicial de la Federación).

Asimismo, lo ha considerado como: "la verificación, con posterioridad al acto de suspensión, de un hecho que cambia el estado jurídico en que las cosas estaban colocadas al resolverse el incidente, y que sea de tal naturaleza, que lleve consigo, como consecuencia jurídica, la revocación o modificación fundada y motivada

---

<sup>30</sup> BURGOA. O. IGNACIO, op cit pág. 801.

de la suspensión." (Segunda Sala, página 5121, Tomo LXIX, Quinta Época, Semanario Judicial de la Federación).

Por lo anteriormente expresado podemos concluir que la resolución correspondiente será revocada cuando el hecho superveniente afecte directamente a la procedencia o improcedencia de la suspensión, y modificada cuando afecte solamente las modalidades o condiciones a que se hubiese regulado la medida decretada, como podría ser el otorgar alguna garantía, si apareciera un tercero interesado cuya existencia se ignorara hasta entonces.

En ese orden de ideas, si bien es cierto por hecho superveniente debe tenerse, sólo el que cronológicamente acontece con posteridad al tiempo en que el órgano jurisdiccional concede la suspensión, también lo es que la modificación o revocación por hechos supervenientes procede tanto en la suspensión provisional (siempre que no se haya resuelto la definitiva),<sup>31</sup> tal y como lo ha considerado el máximo tribunal en la Tesis P./J. 31/2001, visible la página 236, del Tomo XIII, Abril de 2001, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que es del siguiente tenor:

"SUSPENSIÓN POR HECHO SUPERVENIENTE. LA REVOCACIÓN O MODIFICACIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 140 DE LA LEY DE AMPARO PROCEDE TANTO EN LA PROVISIONAL COMO EN LA DEFINITIVA. Es verdad que el artículo 140 de la Ley de Amparo, al establecer que: "Mientras no se pronuncie sentencia ejecutoriada en el juicio de amparo, el Juez de Distrito puede modificar o revocar el auto en que haya concedido o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que le sirva de fundamento.", presenta, entre otras, la inquietud de no precisar expresamente qué tipo de suspensión es la que puede ser modificada o revocada por un hecho superveniente, es decir, si se trata de la suspensión provisional o de la suspensión definitiva. Sin embargo, no menos cierto es que al señalar dicho numeral que la revocación o modificación puede solicitarse en cualquier momento mientras no se pronuncie sentencia ejecutoriada, el cual abarca todo el procedimiento del juicio desde la presentación de la demanda de garantías y hasta antes de que sea declarada firme la sentencia ejecutoriada, resulta claro que la citada modificación o revocación por hechos supervenientes procede tanto en la suspensión provisional (siempre que no se haya resuelto la definitiva) como en la definitiva, por estar inmersas ambas dentro del lapso que establece el citado artículo

---

<sup>31</sup> Como pudimos apreciar de la lectura de los artículos tratándose de la suspensión del acto impugnado si procede con relación a la provisional y la definitiva, no así cuando hablamos de las medidas cautelares, en virtud de que, acorde a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, (artículos 25 tercer párrafo y 28 fracción XII) sólo podrá modificarse o revocar la resolución interlocutoria que las haya decretado o negado.

140. Opinar lo contrario, ya sea considerando que sólo procede dicha revocación o modificación respecto de una u otra, no haría posible alcanzar íntegramente la finalidad que persigue la figura de la suspensión que es la de detener, paralizar o mantener las cosas en el estado que guarden para evitar que el acto reclamado, su ejecución o consecuencias, se consumen destruyendo la materia del amparo, o bien, produzcan notorios perjuicios de difícil o imposible reparación al quejoso o, en su caso, el de los terceros perjudicados.”

Por tanto, acorde al criterio jurisprudencial en comento, tratándose de la suspensión del acto reclamado mientras no se pronuncie sentencia ejecutoriada, el cual abarca todo el procedimiento del juicio desde la presentación de la demanda de garantías y hasta antes de que sea declarada firme la sentencia ejecutoriada, resulta claro que la citada modificación o revocación por hechos supervenientes procede tanto en la suspensión provisional (siempre que no se haya resuelto la definitiva) como en la definitiva, por estar inmersas ambas dentro del lapso que establece el citado artículo 140 de la Ley de Amparo, puesto que opinar lo contrario, no haría posible alcanzar íntegramente la finalidad que persigue la figura de la suspensión que es la de detener, paralizar o mantener las cosas en el estado que guarden para evitar que el acto reclamado, su ejecución o consecuencias, se consumen destruyendo la materia del amparo, o bien, produzcan notorios perjuicios de difícil o imposible reparación al quejoso o, en su caso, el de los terceros perjudicados.



**CAPITULO III**  
**INCORPORACIÓN DE LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO**  
**IMPUGNADO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL**

**3.1. Generalidades del Juicio Contencioso Administrativo Federal que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**

Tomando en consideración que en los puntos que anteceden se estableció con claridad que la suspensión es la determinación por virtud de la cual se paraliza temporalmente la acción que se controvierte en el ordenamiento jurídico que tiene como fin conservar el acto que motiva la controversia y que como medida cautelar que es, se pide con ocasión de un proceso; creemos oportuno hacer un breve estudio del juicio contencioso administrativo en el cual tiene lugar, en virtud de que como veremos más adelante, la inclusión de la suspensión de la ejecución del acto impugnado, como parte del juicio contencioso administrativo que se tramita por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,<sup>1</sup> añadida a través de la incorporación del artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, el 31 de diciembre de 2000, adicionalmente a la ya establecida en los artículos 227 y 228 del propio Código, y posteriormente la inserción del Capítulo III “De las medidas cautelares” en la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el 1 de enero del 2006, fue la de otorgar al Órgano Jurisdiccional en cita, mayores facultades reconociendo a éste la potestad de adoptar medidas que traten garantizar los efectos del juicio contencioso administrativo.

Las acotaciones anteriores sobrevienen, ya que sin temor a equivocarnos, creemos que la incorporación de las medidas cautelares, constituye un instrumento jurídico integral que permite a los particulares obtener justicia administrativa y un indicio de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está evolucionando en el sentido de la plena jurisdicción.

Creemos lo anterior, toda vez que no debemos olvidar que el juicio contencioso administrativo, representa al particular una posibilidad para la defensa de sus intereses frente a los actos ilegítimos de la administración, a fin de que la

---

<sup>1</sup> Nombre que da, al entonces Tribunal Fiscal de la Federación, en cumplimiento al artículo Décimo Primero Transitorio, de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, quedando de esta manera con el respectivo de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

actuación de ésta última se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto, lo que significa que los actos que realice se verifiquen por los órganos competentes, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijan las leyes, con el contenido que éstas señalen y persiguiendo el fin que las mismas indiquen y la suspensión, una situación transitoria que paraliza el obrar de la autoridad, evitando que lleve a vías de hecho el acto que se controvierte en el ordenamiento jurídico.

### **3.1.1. El contencioso administrativo**

Gramaticalmente el término contencioso en su aspecto general significa contienda, litigio, pugna de intereses, es decir, el juicio seguido ante juez competente sobre los derechos o cosas que se disputan entre sí las partes en pugna.

Por un sector de la doctrina ya se ha dicho que es correcto identificar al contencioso con el proceso administrativo, puesto que el primero implica una contienda entre partes sometida al conocimiento de un tercero imparcial a fin de obtener una resolución judicial, con la singularidad de que por lo menos una de esas partes es la administración pública, y el proceso, la serie de actos encaminados a la solución de un conflicto mediante la imposición del derecho.

Lo anterior tiene su lógica, si se piensa que de acuerdo a diversos autores, entre ellos Narciso Sánchez Gómez el contencioso administrativo “es un juicio que se entabla ante un organismo jurisdiccional ubicado dentro del marco dentro del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial, que tiene por objeto resolver una controversia suscitada entre un particular y una autoridad administrativa, como consecuencia de un acto o resolución dictada por ésta última y que lesionan los derechos e intereses del primero.”<sup>2</sup>

Así también lo conceptúa, el Maestro Andrés Serra Rojas quien lo define como: “El juicio o recurso que se sigue en unos sistemas ante los tribunales judiciales y en otros ante tribunales administrativos autónomos, sobre pretensiones fundadas en

---

<sup>2</sup> SANCHEZ GÓMEZ NARCISO, Derecho Fiscal Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., México, 2001, pág. 559.

preceptos de derecho administrativo que se litigan entre particulares y la administración pública por los actos ilegales de ésta que lesionan sus derechos.”<sup>3</sup>

Al respecto en Maestro Nava Negrete, sobre el particular nos comenta:

“Vista la naturaleza que la doctrina le atribuye, el contencioso aparece como un proceso administrativo promovidos por los Administrados o la Administración Pública y contra actos de ésta última ante órganos jurisdiccionales. Luego es juicio y contienda administrativa, defensa de los derechos e intereses de los particulares y control jurisdiccional de los actos administrativos. De él conoce *latu sensu* la jurisdicción administrativa, sean tribunales administrativos o poder judicial. Su misión suprema es mantener incólume el Derecho Administrativo en las relaciones jurídicas administrativas y procurar su desarrollo.”<sup>4</sup>

Como podemos advertir de las definiciones anteriores, el contencioso administrativo es un auténtico proceso, en la medida que entraña un litigio entre la administración pública y los particulares, que tienen por objetivo el control de los actos de autoridad, que desde un punto de vista formal, se concibe en razón de los órganos que conocen de las controversias que provoca la actuación administrativa, ya que se trata de tribunales administrativos ubicados en el ámbito del Poder ejecutivo, y desde el punto de vista material, existe cuando hay una controversia entre el particular afectado en sus derechos y la Administración, con motivo de un acto de esta última.

En ese orden de ideas, podemos decir que el juicio contencioso administrativo constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la administración pública a través del cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses cuando se vean afectados por actos ilegales de las autoridades.

Entendido así el contencioso como un proceso en el que la administración pública es parte debido a que se examinan uno o varios de sus actos de autoridad, nos referiremos enseguida a la naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, actual órgano jurisdiccional administrativo federal situado fuera del Poder Judicial, encargado de dirimir las controversias surgidas entre los particulares y la Administración Pública Federal.

---

<sup>3</sup> SERRA ROJAS ANDRÉS. *op cit.*, páginas 527 y 528.

<sup>4</sup> NAVA NEGRETE ALFONSO, *Derecho Procesal Administrativo*, Ed, Porrúa S.A., México 1959, 1a ed., pág. 116.

### **3.1.2. Origen y naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

Como ya adelantamos, el órgano competente para conocer del procedimiento por virtud del cual se resuelve respecto de la legalidad o ilegalidad de los actos de la Administración Pública Federal, lo es el ahora denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, creado por la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, que se instituyó en el citado cuerpo legal como un tribunal administrativo de justicia delegada, con plena competencia para reconocer la legalidad o declarar la nulidad de actos o procedimientos administrativos, pero sin poder pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de esos fallos pues en caso de resistencia, debía acudir al juicio de amparo.<sup>5</sup>

Ciertamente con la Ley de Justicia Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936, se crea por primera vez en nuestra legislación un Tribunal Administrativo que imitando el Consejo de Estado francés, conoce controversias de las controversias surgidas entre la administración pública y los particulares.

Decimos lo anterior, en función de que, debido a que a la luz de la Ley de Justicia en cita y el Código Fiscal de la Federación de 1938, se contempló que el Tribunal dictaría sus fallos "en representación del Ejecutivo de la Unión" (artículos 1º y 146 respectivamente), por diversos sectores se estimó que la creación de este órgano jurisdiccional violaba los preceptos Constitucionales que recogían la división de poderes.

Efectivamente con motivo de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, surgieron las tesis que sostenían que los tribunales administrativos eran anticonstitucionales, en razón de que era generalizada la idea de que se contravenía el principio de división de poderes consagrado en la Carta Magna; que sin más la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo el criterio del Ministro Ignacio L. Vallarta declaró inconstitucional, porque se violaba la división de poderes que recogía

---

<sup>5</sup> Hasta entonces, el principal antecedente habían sido la Ley para el Arreglo de lo contencioso Administrativo del 25 de noviembre de 1853, conocida como Ley de Lares, por su creador Teodosio Lares quien influido por la doctrina francesa, prohíbe a los tribunales judiciales actuar sobre las cuestiones de la administración por la independencia de sus actos y sus agentes frente al Poder Judicial, con lo que concede al Consejo de Estado el carácter de Tribunal Administrativo para conocer las controversias relativas a obras, públicas, contratos de la administración, rentas nacionales, policía, agricultura, industria y comercio.

la Constitución de 1857, ya que al haber tribunales administrativos, se reunían dos poderes, el ejecutivo y el judicial en una sola persona, el Presidente de la República, tal y como se aprecia del voto en comento que por ser de importancia se reproduce a continuación:

“Entre nosotros, en nuestra legislación nacional, existe también una ley que consagra esa institución de lo contencioso-administrativo. Es la de 25 de mayo de 1853 y su reglamento de la misma fecha, expedidos por el Dictador Santa Anna. Pero ¿Puede ser compatible con nuestro Código fundamental semejante institución que hace al Poder administrativo, en ciertos casos, juez de los negocios en que es parte? Sin analizar en todos sus pormenores esta cuestión, porque esto no es del caso, basta para resolverla negativamente la lectura de algunos textos de la Constitución. No puede el Poder Administrativo, juzgar, fallar, litigios, aunque sean suscitados entre él y los particulares, porque el art. 5º de esta Ley prohíbe que ese poder y el judicial se reúnan en una persona o corporación. Y los artículos 97 y 98, lejos de permitir que el Poder Ejecutivo juzgue aun sobre sus propios contratos, encomiendan expresamente al judicial la facultad de conocer de las controversias sobre cumplimiento y aplicación de las leyes federales y de aquellas en que la Federación fuere parte. Estos textos son decisivos, y sin necesidad de citar nuestras leyes constitucionales desde las más antiguas, como la de 14 de febrero de 1826, que consignan al Poder Judicial del conocimiento de las disputas que se susciten sobre contratos celebrados aun por el Ejecutivo federal, es imposible entre nosotros aceptar lo contencioso-administrativo, sostener como constitucional la facultad de que la administración goza en otras naciones, de fallar asuntos litigiosos.”<sup>6</sup>

Por la razón apuntada y toda vez que los tribunales administrativos no estaban previstos en la Constitución Política de la Estados Unidos Mexicanos, fueron necesarias las reformas constitucionales que establecieran órganos encargados de resolver las controversias entre los particulares y la Administración Pública, tales como las publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 30 de diciembre de 1946, y 10 de agosto de 1987, gracias a las cuales, por la primera de ellas, **la fracción I del artículo 104 constitucional**, fue adicionada con un segundo párrafo en el cual se dispuso que en los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de la Justicia de la Nación contra las sentencias de segunda instancia o contra la de tribunales administrativos que estén dotadas de plena autonomía para dictar sus fallos, y que posteriormente en 1987, se derogó junto con el primer y cuarto párrafo del precepto constitucional en comento,

---

<sup>6</sup> Vid ITURBE RIVAS ARTURO, Elementos de Derecho Procesal Administrativo, Ed. Porrúa S.A., México, 2004, pág. 76 y 77.

para adicionarse la fracción XXXIX-H del diverso artículo 73, de este ordenamiento legal, en la cual pasa a ser facultad expresa del Congreso de la Unión la creación de tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que actualmente respectivamente disponen:

**“Artículo 73.-** El Congreso tiene facultad:

...

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

...”.

**“Artículo 104.-** Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

...

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

...”

Como podemos advertir de las normas fundamentales reproducidas, la base constitucional sobre la que descansa la existencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la constituye propiamente el artículo 73 XXIX-H de la Carta Magna, y no así el 104 del Cuerpo Legal en cita, pues el mencionado precepto regula únicamente el recurso de revisión, que procede contra las sentencias de los tribunales federales de lo contencioso administrativo a que se refiere el precepto señalado en primer término.

Esto significa, que si bien es cierto en sus orígenes el Tribunal Fiscal de la Federación era de la misma naturaleza que el Consejo de Estado francés órgano ubicado dentro del Poder Ejecutivo pero con autonomía (justicia delegada) para dictar sus fallos dentro de un procedimiento materialmente jurisdiccional, actualmente el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa desarrolla una labor jurisdiccional en forma independiente tanto del Poder Ejecutivo como del Judicial.

Así lo sostiene Arturo Iturbe,<sup>7</sup> acotando al respecto:

“En suma, tomando en consideración la evolución que ha experimentado el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa durante sus 67 años de existencia, sobre todo el acrecentamiento de su competencia, bien podemos decir que constituye un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo independiente y de plena jurisdicción. Su cambio de denominación es adecuado puesto que su competencia va más allá de la materia fiscal; aunque sería suficiente con nombrarlo Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Sin embargo, debemos apuntar que debido a que sus sentencias son revisadas por el Poder Judicial Federal, a través del amparo y del recurso de revisión, el sistema contencioso mexicano a nivel federal es mixto, pues involucra tanto al tribunal independiente como a órganos formalmente judiciales.”

Atendiendo a lo anterior, es pertinente diferenciar los dos sistemas que se han manifestado en torno al contencioso administrativo: el judicialista o anglosajón y el francés o de tribunal administrativo. De acuerdo con el primero, los órganos ordinarios del Poder Judicial son los que conocen y resuelven las controversias suscitadas entre los particulares y la administración pública. Por su parte, el sistema francés se caracteriza por la existencia, dentro de la organización formal del Poder Ejecutivo, de un órgano materialmente jurisdiccional encargado de resolver las controversias a las que hemos hecho referencia.

En mérito de lo expuesto, podemos concluir que la existencia de los tribunales administrativos, como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, implica el despeño de la función jurisdiccional por parte del órgano administrativo independiente, que no rompe con la integridad del poder del Estado como unidad, en razón de que sus resoluciones son revisadas por el Poder Judicial Federal, ya que se encuentra obligado a aplicar la jurisprudencia de los tribunales federales, entendiéndose por éstos, la Suprema Corte de la Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que como acotamos con antelación, de conformidad con los artículos 104 fracción I-B y 73 fracción XXXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde a los tribunales de la Federación conocer de

---

<sup>7</sup> op cit pág. 83

las resoluciones dictadas por los tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.<sup>8</sup>

### **3.1.3. Competencia material y territorial del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

Es oportuno recordar que de juzgador de controversias en las que el particular es deudor del fisco federal como era originalmente, actualmente la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra contemplada en los artículos 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el diverso numeral 2º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.<sup>9</sup>

#### **3.1.3.1. Competencia para conocer de resoluciones definitivas.**

De conformidad con el primero de los preceptos señalados con antelación, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tendrá competencia para conocer de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que en dicho numeral se señalan, estableciendo que tienen tal carácter aquellas que no admitan recurso, sea porque no existe el mismo, o bien, porque ya se ha agotado, o cuando la interposición de ésta sea optativa para el afectado, tal y como se corrobora de la lectura del artículo en cita que por ser de importancia se reproduce a continuación:

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

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

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

---

<sup>8</sup> Recordemos que si bien de conformidad con el artículo 1º de la Ley de Justicia Fiscal el Tribunal Fiscal dictaba sus fallos en representación del Ejecutivo, a partir del 1º de abril de 1967 y hasta la fecha el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un órgano administrativo independiente dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.

<sup>9</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre del 2005.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 rija 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.

Como podemos advertir de la lectura del precepto legal reproducido, la definitividad para efectos del juicio contencioso-administrativo, además de ponderar la atacabilidad de la resolución administrativa a través de recursos ordinarios en sede administrativa, necesariamente debe considerar la naturaleza de tal resolución, la cual debe constituir el producto final de la manifestación de la autoridad administrativa, que

suele ser de dos formas: a) como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, y b) como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial.<sup>10</sup>

Lo anterior significa que el juicio contencioso es improcedente contra actos de mero trámite o procedimentales, tal y como lo ha considerado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia número 2a. X/2003, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XVII, Febrero de 2003, página 336, de voz: "TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. "RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS". ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL".

Con relación a este punto cabe señalar que si bien es cierto, de la lectura del primer párrafo del artículo reproducido, se advierte que el juicio de nulidad procede en contra de las resoluciones definitivas y define a éstas como aquellas en contra de las cuales no procede recurso administrativo o admitiéndolo, su interposición es optativa; de tal suerte que el vocablo resolución que alude el precepto legal en comento, significa aquella determinación de la autoridad que resuelve el fondo del conflicto de que se trate, creando una situación legal o administrativa concreta; también lo es que por criterio jurisprudencial los oficios o resoluciones por medios de los cuales las autoridades fiscales requieren informes o documentos y conminan a hacer, en su caso, el entero de contribuciones en un plazo determinado, constituyen actos que causan agravio en materia fiscal, ya que imponen al particular una obligación de hacer de naturaleza fiscal, toda vez que dicha obligación deriva de leyes de tal naturaleza, actualizando el agravio en la esfera jurídica de la persona por el requerimiento mismo que la conmina a cumplir con determinada obligación, siendo por tanto, el requerimiento en sí mismo, como hecho actual, el que ocasiona perjuicio. Tal y como se corrobora de la jurisprudencia emitida por contradicción de tesis número 2ª/J 22/1993, sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 21, Tomo 72, Diciembre de 1993, Octava Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra señala:

---

<sup>10</sup> En ese tenor, cuando se trata de resoluciones definitivas que culminan un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza procedimental no podrán considerarse resoluciones definitivas, pues ese carácter sólo lo tendrá la última decisión del procedimiento, y cuando se impugne ésta podrán reclamarse tanto los vicios de procedimiento como los cometidos en el dictado de la resolución; mientras que, cuando se trate de actos aislados expresos o fictos de la Administración Pública serán definitivos en tanto contengan una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados.

“AUTORIDADES FISCALES. LOS OFICIOS O RESOLUCIONES EN QUE REQUIEREN INFORMES O DOCUMENTOS Y CONMINAN A HACER, EN SU CASO, EL ENTERO DE UNA O MAS CONTRIBUCIONES EN UN PLAZO DETERMINADO, SON IMPUGNABLES A TRAVES DEL JUICIO DE ANULACION. Los oficios o resoluciones en que las autoridades fiscales requieren informes o documentos y conminan a hacer, en su caso, el entero de una o más contribuciones en un plazo determinado, bajo apercibimiento de imponer sanciones, constituyen actos que causan agravio en materia fiscal, ya que imponen al particular una obligación de hacer de naturaleza fiscal, toda vez que dicha obligación deriva de leyes que participan de tal naturaleza, actualizando el agravio en la esfera jurídica de la persona por el requerimiento mismo que la conmina a cumplir con determinada obligación, so pena de hacerse acreedora a la imposición de sanciones, siendo, por tanto, el requerimiento, en si mismo, como hecho actual, el que para perjuicio y no la prevención de imponerle la sanción; razón por la cual dichos oficios o resoluciones se colocan en los supuestos previstos por el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en sus fracciones I y IV y, en consecuencia, procede su impugnación a través del juicio de nulidad.”

Nos comenta Jesús González Pérez<sup>11</sup>, que el carácter definitivo de un acto administrativo no depende de que sea o no impugnabile en vía administrativa. “Depende de su contenido en función del procedimiento. Es acto definitivo el que pone fin al procedimiento, el que decide las cuestiones que en él se plantean. Se diferencia así del acto de trámite –que integra el procedimiento- y del acto de ejecución- que trata de llevar a efecto la sentencia definitiva-...”

Precisado lo anterior, diremos que de conformidad con la fracción I del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se confiere a este órgano jurisdiccional facultades para conocer respecto de las resoluciones definitivas dictadas por autoridades federales y organismo fiscales, en la que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación. Esta fracción comprende las resoluciones definitivas de todas las autoridades fiscales federales, sin importar si dependen o no de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como de los organismos fiscales autónomos: Instituto Mexicano del Seguro Social, (IMSS), o el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, (INFONAVIT).

Por su parte, la fracción II otorga a este órgano jurisdiccional competencia para conocer de juicios promovidos contra la negativa a la devolución de

---

<sup>11</sup> GONZÁLEZ PÉREZ JESÚS, op. cit. Tomo II, pág. 1227.

un ingreso, de los regulados en el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.<sup>12</sup>

La fracción III confiere atribuciones al Tribunal para conocer de las resoluciones que impongan multas por infracciones a las normas administrativas federales, tales como la Ley Federal de Protección al Consumidor, Ley de la Propiedad Industrial, Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por citar algunas.

La fracción IV otorga competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para que conozca de las resoluciones definitivas que causen un agravio en materia fiscal, distinto al que se refieren los anteriores supuestos.

Como podemos advertir, de conformidad con las primeras cuatro fracciones del artículo 11 ya referido, la competencia en materia fiscal del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es absoluta,<sup>13</sup> en la inteligencia de que por materia fiscal debe entenderse “toda aquella cuestión que se refiera a la Hacienda Pública” es decir, “todo lo que directa o indirectamente se vincula con los impuestos, derechos, y aprovechamientos regulados por el Código Fiscal de la Federación”.<sup>14</sup>

Por su parte, las fracciones V y VI, del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, prevén que las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra resoluciones que nieguen o reduzcan pensiones y demás prestaciones sociales que conforme a la ley respectiva se otorgan a los miembros del ejército y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes, con cargo a la dirección de pensiones militares o a la Tesorería de la Federación, así como las que establezcan obligaciones a cargos de las mismas

---

<sup>12</sup> Si tomamos en cuenta lo establecido por el artículo 4º del Código Tributario Federal, dichos ingresos son los créditos fiscales que tienen derecho a percibir el Estado o sus Organismos Descentralizados que provengan de contribuciones (según el artículo 2 del ordenamiento tributario en cita, son contribuciones; impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, 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 aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir.

<sup>13</sup> Conforme al artículo 120 del Código Fiscal de la Federación, y los numerales 116, 117, fracción II, inciso b), 127 del Código Fiscal de la Federación, los actos dictados en el procedimiento administrativo de ejecución pueden impugnarse válidamente a través del recurso de revocación o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Véase la Tesis P./J. 109/2005, visible en la página 48 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Novena Época, Noviembre 2005, de voz: “EJECUCIÓN EN MATERIA FISCAL. CONTRA LOS ACTOS DEL PROCEDIMIENTO PROCEDE EL JUICIO DE NULIDAD.”

<sup>14</sup> Cfrs. ARTURO ITURBE RIVAS Ob. cit. pág. 98.

personas de acuerdo, con las leyes que otorgan dichas prestaciones, y las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Así las cosas, podríamos afirmar que las fracciones antes mencionadas le confieren facultades para conocer de controversias que versen sobre prestaciones de seguridad social de empleados civiles y militares.

De conformidad con la fracción VII, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es competente para conocer de los juicios que versen contra resoluciones que sean dictadas sobre interpretación y el cumplimiento de contratos de obras públicas en los que una de sus partes, sea una dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada.

La fracción VIII otorga facultades al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para que conozca de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones que determinen créditos por responsabilidades contra los servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal, o de los Organismos Públicos Descentralizados.

De acuerdo a la fracción IX del precepto legal en cita, corresponde al Tribunal ya tan referido, conocer de las resoluciones que requieran (generalmente compañías afianzadoras) el pago de garantías a favor de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.<sup>15</sup>

En términos de la fracción X del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se establece como supuesto de competencia la posibilidad de conocer de las resoluciones definitivas que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se refiere el artículo 77-Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a la letra dice:

---

<sup>15</sup> Complementando la competencia del tribunal, la Suprema Corte de la Justicia de la Nación en la jurisprudencia visible en el Semanario Judicial de la Federación, tomo XII, octubre del 2000, página 257, de rubro: "FIANZAS EL Tribunal Fiscal de la Federación ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA DEMANDA DE NULIDAD QUE SE ENDERECE EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA QUE REQUIERA EL PAGO DE INTERESES POR INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES ASUMIDAS EN LA PÓLIZA, CUANDO SE GARANTIZAN OBLIGACIONES FISCALES A CARGO DE TRERCEROS", decidió que también debe conocer de los juicios en los que se impugne el requerimiento de pago de intereses por incumplimiento de las obligaciones derivadas de una póliza de fianza.

“Artículo 77 bis.- Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra.

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva.”

Esto significa que si el órgano del estado niega la indemnización o si el monto de ésta no es satisfactorio, el particular puede impugnar esta resolución por medio del juicio de nulidad, o bien, optar por la vía judicial.

La fracción XI otorga facultades al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para que conozca de las resoluciones derivadas del recurso administrativo de revocación establecido en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, acorde al cual de acuerdo a su último párrafo corresponde conocer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando dicho medio de defensa se interponga contra las resoluciones en materia de certificación de origen y de cuotas compensatorias, y a la Secretaría de Economía respecto de las demás resoluciones que contempla el precepto legal en cita.

En su fracción XII, el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, confiere atribuciones a éste órgano jurisdiccional para conocer de las sanciones administrativas impuestas a los servidores públicos.

Como ya adelantamos fue recientemente a partir del 2000, que se amplió la competencia del Tribunal, ya que de ser un órgano revisor de actos emitidos por autoridades hacendarias, actualmente es competente para conocer de la impugnación de las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas que

pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.<sup>16</sup>

Finalmente apuntaremos que en términos de la última fracción del artículo 11, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa será competente para conocer de aquellas resoluciones establecidas en otros ordenamientos, como la LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el viernes 31 de diciembre de 2004. que en su artículo 18, al respecto prevé:

“Artículo 18.- La parte interesada podrá presentar su reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Los particulares en su demanda, deberán señalar, en su caso, el o los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa que se considere irregular.

Si iniciado el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, se encontrare pendiente alguno de los procedimientos por los que el particular haya impugnado el acto de autoridad que se reputa como dañoso, el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado se suspenderá hasta en tanto en los otros procedimientos, la autoridad competente no haya dictado una resolución que cause estado.”

De acuerdo con el penúltimo y último párrafos del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal también conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada en las fracciones señaladas, por el transcurso del tiempo que señalen las disposiciones legales, o en su defecto, por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo; y de aquellos en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, salvo que se pudiera

---

<sup>16</sup> De conformidad con las jurisprudencias V-J-SS-89 y 101, del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las resoluciones por las que la Comisión Federal de Electricidad ajusta la facturación por consumo de energía, así como las recaídas a la inconformidad prevista en el artículo 65 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en contra de actos relacionados con una licitación pública celebrada con un organismo descentralizado, encuadran en el supuesto de la fracción XIII del artículo 11 de la Ley Orgánica ya referida, en virtud de que, tratándose de las resoluciones conteniendo el ajuste en la facturación, ponen fin a un procedimiento, como lo es el previsto en el artículo 21 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, en tanto que por el segundo su competencia surge a raíz de que, el artículo 70 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, y Servicios del Sector Público, se prevé que en contra de la resolución recaída a la inconformidad puede interponerse el recurso previsto en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, que como ya sabemos puede omitirse y combatirse directamente mediante el juicio contencioso correspondiente.

afectar el derecho de un tercero reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa.<sup>17</sup>

### **3.1.3.2. Competencia para conocer de actos-disposiciones de observancia general inferiores a los Reglamentos del Presidente de la República.**

A partir del 1º de enero del 2006, se amplía la competencia del tribunal para conocer no sólo de la resoluciones definitivas que señale su Ley Orgánica, sino adicionalmente de facultes para conocer de controversias que hasta entonces habían sido competencia de los jueces de distrito en materia administrativa.

Decimos lo anterior, en razón de que acorde al artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al conocer de los actos administrativos, decretos, acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos con motivo de su publicación y de su primer acto de aplicación, sin duda confiere atribuciones de órgano revisor de un sinnúmero de disposiciones administrativas que emite el Ejecutivo en ejercicio de sus funciones legislativas, tales como: las reglas generales emitidas y publicadas por las autoridades hacendarias competentes con base en lo previsto por los artículos 14, fracción III, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, y 33 fracción I, inciso g), del Código Fiscal de la Federación o las reglas que contiene la resolución miscelánea fiscal que dicha la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de conformidad con los artículos 33 párrafo penúltimo y 33 del Código Fiscal de la Federación, que por sólo son por poner algunos ejemplos, algunas de las posibles hipótesis que antes se combatían de inconstitucionales y que ahora pueden declararse nulas por exceder lo previsto en la ley.<sup>18</sup>

Aunque si bien es cierto, la reforma antes comentada surgió con motivo de la publicación en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre del 2005, de la

---

<sup>17</sup> De acuerdo a diversos autores, las materias que, según el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son de la jurisdicción de éste órgano pueden clasificarse en: a).-Materias estrictamente tributarias; b).-Prestaciones de seguridad social de empleados civiles y militares; c).-Contratos de obras públicas; d).-Responsabilidad de funcionarios; e).-Responsabilidad de la administración por actos de sus agentes; d).-Comercio exterior; f).-Las que pongan fin a un procedimiento conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; h).-Las que resuelvan recursos administrativos; y j).-Las señaladas por otras leyes federales.

<sup>18</sup> Recordemos que el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, confiere al Ejecutivo Federal tres facultades: a) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) La de ejecutar dichas leyes; y c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Así es que conforme a ésta última facultad el Ejecutivo puede expedir disposiciones generales y abstractas que tiene por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión, es decir tiene facultades para expedir además de reglamentos, diversas disposiciones administrativas de carácter general tales como: decretos, acuerdos, reglas u otros actos administrativos.

nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, también lo es que ya antes, el Poder Judicial de la Federación en la Jurisprudencia 2ª/J 96/2003, visible en la página 146, del Tomo XVIII, noviembre de 2003, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de voz: "ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBE PRONUNCIARSE SOBRE LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN EN LOS QUE SE CONTROVIERTAN LOS VALORES CALCULADOS POR EL BANCO DE MÉXICO, CUANDO SIRVAN DE BASE A UNA LIQUIDACIÓN."; y en la diversa 2a./J. 155/2004, leíble en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XX, Noviembre de 2004, pagina 122, de rubro: "SEPARACIÓN VOLUNTARIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. ES COMPETENTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS SURGIDOS CON MOTIVO DE LA APLICACIÓN DE LA NORMA QUE REGULA ESE PROGRAMA."; ya se había pronunciado en el sentido de que, los actos disposiciones de observancia general inferiores a los Reglamentos del Presidente de la República sí podían ser materia de análisis de la sentencia que se emita en un juicio contencioso administrativo tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siempre y cuando el gobernado hubiese sufrido en su perjuicio la aplicación concreta de aquéllas, ya sea en la resolución definitiva impugnada o en el procedimiento que le precedió; debido a que si bien es cierto, el artículo 11 de la Ley Orgánica de dicho órgano jurisdiccional no contemplaba expresamente su competencia para conocer de tales disposiciones, ello no impedía que en la sentencia se analizará su legalidad, máxime que el artículo 202, fracción IX del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre del 2005, establecía que los gobernados podían impugnar las disposiciones de observancia general cuando se hayan aplicado en su perjuicio en la resolución definitiva impugnada o en el procedimiento respectivo. Con lo anterior queremos decir, que no es nueva la materia de conocimiento de las disposiciones legales emitidas por el ejecutivo en sus funciones legislativas que se confiere al Tribunal a partir del 1º de enero del 2006, en virtud de que como hemos visto, previamente era competente para conocer de que la aplicación de dichas normas de observancia general inferiores a los Reglamentos del Presidente de la República se emitieran con apego a lo dispuesto en el acto formalmente legislativo o formalmente reglamentario, esto es con apego a las leyes o reglamentos que estableciera la ley de la materia respectiva.

### **3.1.3.3. Competencia territorial**

Finalmente diremos que, en atención a que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano federal que está organizado en una Sala Superior, compuesta por 11 magistrados, y Salas Regionales a lo largo del país, y que el territorio nacional, ha sido dividido en 11 regiones, sólo nos resta acotar que de conformidad con el artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las Salas Regionales que se encuentran a lo largo de la República Mexicana son competentes para conocer de los juicios por razón del territorio, respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada, con excepción de los asuntos que corresponda resolver al pleno (artículo 16 de la ley en comento) o a las secciones (artículo 20, fracción I), de la Sala Superior, ya que con relación a éstos últimos, los Órganos antes referidos sólo se encargarán de su instrucción.

Así acontece, pues acorde al artículo 28 de la Ley Orgánica referida, y 23 y 24 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el territorio nacional se divide en XXI regiones con los límites territoriales siguientes:

I. Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California; II. Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora; III. Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa; IV. Norte Centro I, que comprende el Estado de Chihuahua; V. Norte Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila; VI. Noreste, que 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. Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit; VIII. Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes; IX. Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro; X. Centro III, que comprende el Estado de Guanajuato; XI. Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y de México; XII. Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla; XIII. Golfo, que comprende el Estado de Veracruz; XIV. Pacífico, que comprende el Estado de Guerrero; XV. Sureste, que comprende el Estado de Oaxaca; XVI. Peninsular, que comprende los Estados de Yucatán y Campeche; XVII. Metropolitanas, que comprenden el Distrito Federal y el Estado de Morelos; XVIII. Golfo Norte, que 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. Chiapas-Tabasco, que comprende los Estados de Chiapas y Tabasco; XX. Caribe, que comprende el Estado de Quintana Roo; y XXI. Pacífico-Centro, que comprende el Estado de Michoacán.

### **3.2. Antecedentes legislativos de la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado.**

Con motivo de que antes de la incorporación de la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado al juicio Contencioso Administrativo Federal, estaban previstas en el Código Fiscal de la Federación, la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución que establecen los artículos 141, 142, y 144, así como el incidente de suspensión que prevén los diversos numerales 144, 227 y 228 del mismo ordenamiento tributario, creemos oportuno hacer referencia particular a éstos dos institutos, previo al estudio y análisis de la medida que se incorporó el 31 de diciembre del 2000, sobre todo porque, precisamente en el último de los señalados, fue en el que se inspiró sin duda el legislador en la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al insertar dentro del Capítulo III de las Medidas Cautelares, el ahora conocido incidente de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado.

Efectivamente creemos que la suspensión de la ejecución del acto impugnado evolucionó de la materia fiscal a la administrativa, porque, como ya apuntamos, de juzgador de controversias en las que el particular es deudor del fisco federal como era originalmente la competencia material del entonces Tribunal Fiscal de la Federación actualmente, la del ahora denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se ha diversificado a otros ámbitos administrativos.

Exponemos esta hipótesis, en virtud de que, si los efectos de la suspensión consisten en obrar sobre la ejecución del acto que se combate, ya que afecta las medidas tendientes a su ejecución paralizándolas impidiendo que el acto controvertido se ejecute o haciendo cesar tales medidas si la ejecución ya se ha iniciado; lógico es que, de ser una medida paralizadora del procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos créditos fiscales, las medidas cautelares que se dictan en el juicio contencioso ahora operen en función de los actos leyes materia de su competencia.

Ello es así ya que es sabido que el objeto de toda medida precautoria, consiste en obtener una protección jurídica contra un daño o perjuicio inminente que opera en relación con el juicio que se promueve, ya que cuando el promovente, solicita

la nulidad de la resolución impugnada en contra de actos de las autoridades que señala como demandadas, intenta al mismo tiempo que plantea la cuestión de legalidad una medida incidental llamada suspensión de la ejecución, impidiendo que el acto se legue a consumar irreparablemente, antes de que se haya resuelto en forma definitiva si tal acto es o no contrario a derecho.

Lo anterior acontece, debido a que, como ya apuntamos, en función de que el juicio contencioso administrativo tiene por objeto establecer un control inmediato de los actos que realizan las autoridades, o que tratan de realizar, se plantea un problema conexo de gran trascendencia, que se sustancia dentro del mismo procedimiento y que es el de la suspensión de la ejecución, ya que, como vimos al hablar de la naturaleza de las medidas cautelares, de nada le serviría intentar al particular un juicio, sino puede obtener una protección efectiva de la justicia que reclama a su favor.

### **3.2.1. Suspensión del procedimiento administrativo de ejecución.**

De acuerdo con diversos autores, entre ellos, el Maestro Delgadillo Gutiérrez,<sup>19</sup> la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, es medio para evitar la ejecución de los créditos tributarios, que a pesar de ser definitivos en la esfera administrativa no han sido consentidos, ya que pueden ser revocados o anulados, en atención a que mientras no queden firmes, puede suspenderse su ejecución previa solicitud del interesado ante la oficina ejecutora y aseguramiento del interés fiscal.

De manera que, "como su nombre lo indica, paraliza el procedimiento de cobro forzoso de contribuciones, que se intenta para proteger el derecho de propiedad, de posesión y de disfrute del patrimonio de una persona en su calidad de sujeto pasivo; para que a su vez, con seguridad y tranquilidad promueva los medios de defensa legal establecidos en la legislación respectiva".<sup>20</sup>

Como podemos advertir de la acotación anterior, la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, constituye una situación transitoria que paraliza el obrar del fisco, evitando que lleve a vías de hecho el crédito fiscal exigible,

---

<sup>19</sup>Vid. DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS HUMBERTO, Principios de Derecho Tributario, op cit, , pág. 167.

<sup>20</sup> SANCHEZ GOMEZ NARCISO, op cit., pág. 534.

en razón de que tiene como objetivo impedir para lo futuro, el comienzo, desarrollo o continuación del procedimiento económico coactivo que se inicia en contra del sujeto obligado, hasta que legalmente se pueda continuar o hasta que decrete la ilegalidad del adeudo en sede administrativa.

Decimos lo anterior, ya que además de no encontrarse inmersa en el apartado respectivo del juicio contencioso administrativo del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre del 2005, es la administración pública, la que ha de acordar la suspensión de la ejecución siempre que se cumplan los requisitos del ordenamiento legal en cita, entre los cuales encontramos, el artículo 144, el cual refiere que procede la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución previa garantía del interés fiscal, cuando el afectado interponga el recurso de revocación en contra de la resolución que estime lesiva a sus intereses, tal y como se corrobora de la lectura del precepto que en la parte que nos interesa establece:

**“Artículo 144.- ...**

Quando el contribuyente hubiere interpuesto en tiempo y forma el recurso de revocación o, en su caso, el procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación de los que México es parte, **el plazo para garantizar el interés fiscal será de cinco meses siguientes** a partir de la fecha en que se interponga cualquiera de los referidos medios de defensa, debiendo el interesado acreditar ante la autoridad fiscal que lo interpuso dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a esa fecha, a fin de suspender el procedimiento administrativo de ejecución.

...”.

Ciertamente decimos que la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución suele ser un instrumento que generalmente paraliza los actos de autoridad en sede administrativa, en razón de que en términos del artículo 68 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, la garantía que ofrece el interesado debe necesariamente ofrecerse ante la autoridad recaudadora correspondiente, para que la califique, acepte y le dé el trámite correspondiente.

Así ha sido reconocido en diversos criterios del Poder Judicial de la Federación en los cuales se ha precisado que el procedimiento de suspensión se inicia con la solicitud del contribuyente, continúa en su caso, con el requerimiento que la autoridad formule para encontrarse en posibilidad de resolver a este respecto y

culmina con la resolución que conceda o niegue la suspensión solicitada, según se haya satisfecho o no la garantía del interés fiscal. Tal y como se corrobora de las tesis cuyos datos de identificación, rubro y contenido se precisan a continuación:

Tesis aislada  
Materia(s): Administrativa  
Novena Época  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: XXI, Marzo de 2005  
Tesis: XIX.2o.A.C.32 A  
Página: 1247

“SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN. EL PLAZO DE CINCO MESES PARA GARANTIZAR EL INTERÉS FISCAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 144 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE OPERA A PARTIR DE QUE SE INTERPONE LA REVOCACIÓN, NO SE INTERRUMPE NI QUEDA INSUBSISTENTE PORQUE SE RESUELVA EL RECURSO. Conforme al artículo 144 del Código Fiscal de la Federación, el contribuyente cuenta con cinco meses después de que optó por interponer el recurso de revocación contra la resolución de la autoridad fiscal que le fincó un crédito para garantizarlo (o para pagarlo), y que se le suspenda el procedimiento administrativo de ejecución a partir de la fecha en que se interponga aquél, sin que dicho plazo se interrumpa o quede sin efecto por el hecho de que antes de que transcurra se resuelva el referido recurso. De ahí que si la interrupción del término de los cinco meses no está prevista por la ley, y las leyes fiscales son de estricta interpretación, cuando el legislador no distingue el juzgador no puede ni debe hacerlo, máxime que el recurso de revocación que se establece en los artículos 117, 120 y 121 del Código Fiscal de la Federación, si bien se intenta ante la propia autoridad administrativa con el fin de que revise su actuación y determine si procede ordenar la reposición del procedimiento, o bien, confirmar, revocar, modificar o sustituir el acto impugnado, en ningún momento tiene como finalidad, ni es su consecuencia, dejar sin efecto la suspensión del procedimiento decretada en términos del artículo 144 de dicha legislación, porque de lo dispuesto por los aludidos artículos 144 y 145 del mencionado código, es posible distinguir el procedimiento administrativo de ejecución y el atinente a la suspensión de ese procedimiento, en atención a que mientras el primero se integra por el conjunto de actos que se realizan en el tiempo y por medio de los cuales se pretende la obtención, en la vía coactiva, del crédito fiscal, el procedimiento de suspensión se inicia con la solicitud del contribuyente, continúa, en su caso, con el requerimiento que la autoridad formule para encontrarse en posibilidad de resolver a ese respecto y culmina con la resolución que conceda o niegue la suspensión solicitada, según se haya satisfecho o no la garantía del interés fiscal.”

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa  
Novena Época  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: VII, Enero de 1998  
Tesis: IX.1o.8 A  
Página: 1143

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN, SUSPENSIÓN DEL. De lo previsto en los artículos 142, 144 y 227 del Código Fiscal de la Federación, se obtiene que el procedimiento administrativo de ejecución es susceptible de suspenderse y que para ello debe garantizarse el interés fiscal; que acreditado que esté que se intentó el medio de impugnación y garantizado el interés fiscal debe suspenderse ese procedimiento; y que tal suspensión puede promoverse y decretarse en cualquier estado del procedimiento, en tanto no exista sentencia o resolución firme en el medio de defensa o de impugnación que se intente; por tanto, la autoridad fiscal o el organismo fiscal autónomo ante quien se ventile un procedimiento de tal naturaleza está obligado a acordar, fundada y motivadamente, la petición que se le haga sobre la procedencia de la suspensión e idoneidad de la garantía que se ofrezca, sin considerar el estado en que se encuentre el susodicho procedimiento.”

Tesis aislada  
Materia(s): Administrativa  
Novena Época  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: XVI, Septiembre de 2002  
Tesis: I.1o.A.69 A  
Página: 1458

“SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN. IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVOCACIÓN EN CONTRA DEL ACTO DE REQUERIMIENTO PREVIO A SU CALIFICACIÓN. De lo dispuesto en los artículos 144 y 145 del Código Fiscal de la Federación es posible distinguir el procedimiento administrativo de ejecución de las actuaciones relativas a la suspensión de dicho procedimiento, en atención a que mientras el primero se integra por el conjunto de actos que se realizan en el tiempo y por medio de los cuales se pretende la obtención, en la vía coactiva, del crédito fiscal debido por el deudor, el procedimiento de suspensión se inicia con la solicitud del contribuyente, continúa, en su caso, con el requerimiento que la autoridad formule para encontrarse en posibilidad de resolver a ese respecto y culmina con la resolución que conceda o niegue la suspensión solicitada, según se haya satisfecho o no la garantía del interés fiscal. Por ende, el acto de requerimiento previo a la calificación de la solicitud de suspensión del procedimiento administrativo de ejecución no forma parte del procedimiento administrativo de ejecución, toda vez que no constituye una de las etapas del cobro coactivo realizado por la autoridad

recaudadora, sino una actuación autónoma y desligada de la finalidad de dicho procedimiento, lo cual genera que no se encuentre comprendida dentro del inciso b) de la fracción II del artículo 117 del Código Fiscal de la Federación, que prevé las hipótesis de procedencia del recurso de revocación.”

Como se aprecia de las transcripciones anteriores, para que opere la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución a petición del deudor, es necesario que el promovente acuda ante la oficina exactora correspondiente, ofreciendo garantía del interés fiscal en alguna de las formas que prevé el citado artículo 141 del Código de la materia, a fin de que ésta la califique, acepte si procede y le dé el trámite correspondiente, sea requiriéndolo para encontrarse en posibilidad de resolver al respecto o bien emitiendo con los elementos que cuenta la resolución que conceda o niegue la suspensión solicitada. Tal y como se corrobora de la lectura del numeral 68 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, que en la parte que nos interesa al respecto señala:

**“Artículo 68.-** La garantía del interés fiscal se ofrecerá por el interesado ante la autoridad recaudadora correspondiente, para que la califique, acepte si procede y le dé el trámite correspondiente.

**La autoridad recaudadora para calificar la garantía ofrecida deberá verificar que se cumplan los requisitos que establecen el Código** y este Reglamento en cuanto a la clase de la garantía ofrecida, el motivo por el cual se otorgó y que su importe cubre los conceptos que señala el artículo 141 del Código; cuando no se cumplan, la autoridad requerirá al promovente, a fin de que en un plazo de cinco días contados a partir del día siguiente a aquél en que se le notifique dicho requerimiento, cumpla con el requisito omitido; en caso contrario no se aceptará la garantía.

Recordemos que como acto de autoridad, de conformidad con el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, la autoridad fiscal o el organismo fiscal autónomo ante quien se ventile un procedimiento de tal naturaleza está obligado a acordar, fundada y motivadamente, la petición que se le haga sobre la procedencia de la suspensión e idoneidad de la garantía que se ofrezca, ya que de lo contrario procede como medio legal en su contra el incidente de suspensión de la ejecución.

Cabe señalar que si bien es cierto gracias a este instrumento, el interesado en obtener la medida suspensiva tiene cinco meses para otorgar la garantía del interés fiscal, cuando interponga el recurso en su contra, cierto es que, el monto

que debe otorgarse en esta instancia es muy superior al que debe ofrecerse tratándose del Juicio de Amparo, de manera que no resulta tan benéfica como aparenta, si el medio de defensa dura más del plazo legal ya referido.<sup>21</sup>

### **3.2.2. Incidente de suspensión de la ejecución.**

De la lectura del último párrafo del artículo 144 del Código Fiscal de la Federación, podemos advertir que a diferencia de la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, el incidente de suspensión de la ejecución, puede solicitarse en sede administrativa o sede jurisdiccional, al prevenir que los interesados podrán promoverlo 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.

Ciertamente, de acuerdo con el precepto legal en referencia y el diverso 227 del Código Fiscal de la Federación, los interesados podrán promover el incidente de suspensión de la ejecución, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida, o reinicie la ejecución.

El incidente de mérito, se presentará ante el Superior de la autoridad ejecutora o el Magistrado Instructor de la Sala Regional que conozca del asunto, acompañando copia de los documentos en que haga constar el ofrecimiento, y en su caso, otorgamiento de la garantía, así como de la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad, y si la hubiera, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución.

Admitido, se ordenará correr traslado a quien se le impute el acto, pidiéndole un informe que deberá rendir en un plazo de tres días, decretando en el auto si es que procede o no, la suspensión provisional de la ejecución.

---

<sup>21</sup> Recordemos que la Suprema Corte de la Justicia de la Nación en la Jurisprudencia por contradicción 2a./J. 19/2000, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XI, marzo del 2000, página: 131, de rubro: "AMPARO. PROCEDE CONTRA COBROS FISCALES SIN NECESIDAD DE AGOTAR LOS RECURSOS ORDINARIOS O EL JUICIO DE NULIDAD, PORQUE EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN EXIGE MAYORES REQUISITOS QUE LA LEY DE LA MATERIA, PARA SUSPENDERLOS."; se pronunció en el sentido de que procedía el amparo contra cobros fiscales sin necesidad de agotar los recursos ordinarios o el juicio de nulidad, en virtud de que el Código Tributario Federal en cita, en su artículo 141, para otorgar la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, **requería además de las contribuciones adeudadas** (que exigía el artículo 135 de la Ley de Amparo) **los accesorios que se causen en los 12 meses siguientes a su otorgamiento, que deberán actualizarse cada año y ampliarse la garantía correspondiente a los 12 meses siguientes.**

Si la autoridad a quien se pide el informe omite presentarlo o no lo rinde dentro del término de ley, o no se refiere específicamente a los hechos que se le impute, se tendrán por ciertos. Una vez transcurrido el plazo legal para presentar el aludido informe, la Sala o la autoridad que conoce del incidente respectivo cuenta con cinco días para dictar la resolución respectiva, en la que se decrete, o niegue la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución o decida sobre la admisión de la garantía ofrecida. La omisión de la autoridad de cumplir lo resuelto tendrá como consecuencia, la imposición de una multa en uno a tres tantos del salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal elevado al mes.

Expuesto lo anterior es que consideramos que la naturaleza jurídica de la suspensión de la ejecución, que regulan los artículos 144, 227 y 228 del Código Fiscal de la Federación, es un **incidente**, toda vez que:

Surge dentro de la tramitación del recurso o juicio que se interpone en contra del acto cuya suspensión se solicita, ante el Magistrado Instructor de la Sala Regional que conozca del juicio respectivo, cuando se promueva éste, o ante el superior jerárquico de la autoridad ejecutora cuando se interponga recurso de revocación.

Cuando la ejecutora niega la suspensión, rechaza la garantía ofrecida o reinicia la ejecución, acompañando copia del documento en que se haga constar el ofrecimiento, el otorgamiento de la garantía, la solicitud presentada ante la ejecutora, y si lo hubiere documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la suspensión.

Ordenando en el auto que se admita, el traslado del escrito en el cual se interponga y su anexos a la contraparte, que deberá rendir un informe en tres días.

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

Lo anterior es así, debido a que como observamos, el incidente de suspensión que establecían los artículos 227 y 228 del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre del 2005,<sup>22</sup> reúne las características esenciales de los incidentes, tales como: tener relación con el objeto principal del pleito, la audiencia de

---

<sup>22</sup> Que ahora sólo recoge el artículo 144 del Código Fiscal de la Federación.

la contraparte y el procedimiento sumario en que se tramitan, y las más importante que consiste en no tener independencia del juicio o recurso del cual dependa, ya que, como hemos visto por su regulación para que exista necesariamente debe haber una contienda principal en la cual se discuta la legalidad del acto de autoridad, toda vez que se considera que al mandato objeto de impugnación se le priva de su eficacia ejecutiva durante el tiempo que se tramita el proceso en su contra, en la cual el órgano jurisdiccional tiene la potestad de ordenar a la administración que se abstenga de ejecutar los actos por razones de hecho y de derecho, pues el objetivo de la misma es la cesación o paralización de la ejecución del acto que le causa perjuicios al particular.<sup>23</sup>

Lo anterior se corrobora de la lectura de la tesis V-P-SS-507 dictada por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, consultable en la Revista del Tribunal en comento, Quinta Época, Año IV, número 43, Julio de 2004, página 50, que establece:

“NEGATIVA DE SUSPENSIÓN DEL ACTO COMBATIDO EN UN RECURSO ADMINISTRATIVO. CASO EN EL QUE NO CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA IMPUGNABLE EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- En aquellos casos en que el particular haga valer el recurso de revisión previsto por el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, dentro del cual solicite la suspensión de la resolución originalmente recurrida, el acto que emita la autoridad negando la suspensión solicitada, por sí mismo no puede ser materia del juicio contencioso administrativo, pues no reviste el carácter de definitivo en los términos precisados en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues adquirirá tal carácter hasta en tanto se resuelva en definitiva el recurso de revisión.”

En efecto, la naturaleza incidental de la suspensión del acto impugnado deriva del carácter accesorio o anexo de la controversia principal, en la cual la autoridad que la decreta sólo se limita a determinar si es o no procedente de conformidad con los requisitos que al respecto se establezcan en la ley de la materia, ya que éste no influye o mejor dicho no debe influir, en la resolución o asunto principal porque es un procedimiento adjetivo relacionado inmediata y directamente con el asunto principal.

---

<sup>23</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS, Derecho Procesal Administrativo, 3er. Tomo, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1953. pág. 734.

Recordemos que en la materia tributaria que es en la que se desenvuelve el tema que nos ocupa, el Código Fiscal de la Federación ya señalado, establecía que los únicos dos incidentes que no eran de previo y especial pronunciamiento eran precisamente: el de falsedad de documentos y el de suspensión de la ejecución, en virtud de que el artículo 217 prevenía que son incidentes de previo y especial pronunciamiento: la incompetencia por razón de territorio, el de acumulación de autos, el de nulidad de notificaciones, el de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia y la recusación del magistrado instructor y/o peritos, por causa de impedimento.

El incidente de suspensión de ejecución no está consignado en los enumerados por el artículo 217 del Código Fiscal de la Federación, en virtud de que su interposición no interrumpe, o suspende la tramitación del juicio, lo que sí sucede con los señalados en el precitado artículo, que en tanto no se resuelvan no pueden continuar el procedimiento.

Respecto al trámite de los incidentes, como el que nos ocupa, cabe señalar, que en términos generales, éste es esencialmente el de los incidentes de cualquier materia; es decir, se tramitan mediante un escrito del promovente, cuya copia sirve para correr traslado a la contraparte y continúa con el desahogo de vista o contestación de ésta, el ofrecimiento de pruebas, recepción y desahogo en un procedimiento en el cual los plazos se reducen al mínimo, tal y como podemos observar en el artículo 228 Bis del Código Fiscal de la Federación, que prevé en su último párrafo:

“Artículo 228 bis.- ...

Si no está previsto algún trámite especial, los incidentes se substanciarán corriendo traslado de la promoción a las partes por el término de tres días. Con el escrito que se promueva el incidente o se desahogue el traslado concedido, se ofrecerán las pruebas pertinentes y se presentarán los documentos, los cuestionarios e interrogatorios de testigos y peritos, siendo aplicables para las pruebas pericial y testimonial las reglas relativas del principal”

Del precepto legal reproducido con antelación, podemos observar que con el escrito por el cual se promueve el incidente o se desahogue por la parte contraria el traslado concedido, las partes deben ofrecer las pruebas pertinentes, bajo

las mismas reglas establecidas que rigen para los escritos de demanda y contestación.<sup>24</sup>

### **3.3. Incorporación de la suspensión del acto impugnado en el Juicio Contencioso Administrativo Federal.**

#### **3.3.1. Situación previa.**

Como apuntamos al inicio de este capítulo, dentro de los ordenamientos tributarios que se vieron modificados por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre del 2000, se encuentra el Código Fiscal de la Federación, al cual, entre cosas, le fue adicionado el artículo 208 Bis; numeral que estatuye y regula la suspensión de la ejecución del acto impugnado dentro del Juicio Contencioso Administrativo.

Siendo que la suspensión referida en el párrafo que antecede no se encontraba contemplada dentro de la propuesta del Ejecutivo Federal, ya que no fue sino hasta el momento en que la misma fue dictaminada por la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, que ésta fue añadida, a través de la incorporación del artículo 208 Bis en el Código Tributario Federal; resulta de vital importancia analizar el momento histórico en que la medida cautelar se incorpora al juicio contencioso administrativo, sobre todo si consideramos que hasta el 31 de diciembre del 2000, la única posibilidad jurídica que existía de tramitar la suspensión de la ejecución ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, era la prevista y regulada por el artículo 227 del Código Tributario Federal,<sup>25</sup> que como ya hemos señalado se encuentra referida en forma exclusiva a la suspensión de la ejecución del procedimiento administrativo de ejecución, en virtud de que dicha figura, fue creada en forma principal para la suspensión de la ejecución de créditos fiscales.

---

<sup>24</sup> Finalmente es importante, hacer notar que en términos generales si el Tribunal considera que la promoción del incidente, sea o no de especial pronunciamiento, es frívolo e improcedente, esto es que tenga por objeto dilatar el procedimiento del juicio principal, el propio Tribunal podrá imponer a quien lo promueva, una multa de hasta cincuenta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

<sup>25</sup> Recordemos que no obstante que se hayan cubierto los requisitos previstos en el artículo 144 del Código Fiscal de la Federación y garantizado el interés fiscal, cuando la autoridad niegue la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución del mismo, el interesado en términos de lo dispuesto por los numerales 144, último párrafo y 227 del Código Tributario Federal, podrá interponer un incidente en contra de la negativa de la ejecutora para suspender dicha ejecución.

Lo cual tiene su lógica si se piensa que de juzgador de controversias en las que el particular es deudor del fisco federal como era originalmente, actualmente la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se ha diversificado a otros ámbitos administrativos.

### **3.3.2. Momento histórico en que se incorpora la suspensión del acto impugnado.**

Entrando ya en materia podemos señalar que algunos miembros de la comunidad jurídica<sup>26</sup> comentan que la adición del artículo 208 Bis en el Código Fiscal de la Federación, se dio con motivo de la Jurisprudencia 2ª/J.139/99, que dictó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 85/98, de las sustentadas por el Primero y el Séptimo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, ambos del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, correspondiente al mes de enero de 2000, página 43; toda vez que con base en el criterio jurisprudencial en cita se amplió la materia de conocimiento del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, acercando su ámbito de conocimiento, aún más, a la de un auténtico Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Tal y como se corrobora de la lectura del criterio que es del tenor siguiente:

“REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECE LA OPCIÓN DE IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE RIGEN POR TAL ORDENAMIENTO A TRAVÉS DE ESE RECURSO O MEDIANTE EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. De la interpretación literal y sistemática de lo dispuesto en los artículos 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, así como de los antecedentes históricos que informan a este último numeral, se colige que al hacerse referencia en el primero de los preceptos mencionados a las "vías judiciales correspondientes" como instancia para impugnar los actos emitidos por las respectivas autoridades administrativas, el legislador tuvo la intención de aludir a un procedimiento seguido ante un órgano jurisdiccional, con independencia de que éste sea de naturaleza judicial, y cuyo objeto tenga afinidad con el recurso de revisión en sede administrativa, el cual se traduce en verificar que los actos de tales autoridades se apeguen a las diversas disposiciones aplicables; por otra parte, de lo establecido en el citado precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se deduce que a través de él se incluyó

---

<sup>26</sup> LLACA RAZO MANUEL, Aspectos relevantes del Juicio Contencioso Federal, Comisión de Derecho Fiscal, Comité de Código Fiscal de la Federación, Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C., pág. 2

dentro del ámbito competencial del referido tribunal el conocimiento de las controversias que surjan entre los gobernados y las autoridades administrativas cuya actuación se rige por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin que se condicionara la procedencia del juicio contencioso administrativo al agotamiento del citado recurso, máxime que la interposición de éste es optativa. En ese contexto, se impone concluir que los afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que se rijan por ese ordenamiento, que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, tienen la opción de impugnarlos a través del recurso de revisión en sede administrativa o mediante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación; destacando que dentro de las vías judiciales correspondientes a que hizo referencia el legislador en el mencionado artículo 83 no se encuentra el juicio de garantías dado que, en abono a lo anterior, constituye un principio derivado del diverso de supremacía constitucional que las hipótesis de procedencia de los medios de control de constitucionalidad de los actos de autoridad, únicamente pueden regularse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la ley reglamentaria que para desarrollar y pormenorizar esos medios emita el legislador ordinario.”

Asimismo hay quienes, como Alberto C. Sánchez Pichardo, que consideran que “la inclusión del artículo 208 Bis, en relación con la suspensión del acto impugnado, tuvo mucho que ver con la publicación de la jurisprudencia 19/2000 (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, marzo del 2000, página 131) emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como resultado de la resolución de la contradicción de tesis 61/99, que establecía que el amparo procedía contra cobros fiscales en virtud de que el Código Fiscal de la Federación establecía mayores requisitos que los que determinaba la Ley de Amparo.”

27

No obstante lo anterior, nosotros creemos que un motivo importante para incluir la suspensión del acto impugnado en el Código Fiscal de la Federación, lo fue el garantizar la eficacia de la reforma realizada el mismo 31 de diciembre de 2000, a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a la cual se reformó, entre otros, el artículo 11 de dicho ordenamiento jurídico, para incorporar nuevas materias de competencia material a dicho Órgano Jurisdiccional.<sup>28</sup> Lo anterior tiene su lógica, en razón de que a partir de entonces el Tribunal Federal de

---

<sup>27</sup> SANCHÉZ PICHARDO ALBERTO C. op cit., pág. 359.

<sup>28</sup> Recordemos que con la reforma a la fracción XIII del artículo de esa ley, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es competente, no sólo para resolver los juicios en contra de las resoluciones que concluyan el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sino también para conocer de las controversias respecto de los actos dictados por autoridades administrativas, que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la referida ley procedimental.

Justicia Fiscal y Administrativa conoció de asuntos administrativos además de los referentes a créditos fiscales que hasta entonces habían sido de su conocimiento, como bien lo explicaba en su momento Esquivel Vázquez: "La adición de este dispositivo es bastante importante, ya que con ello se amplían las facultades del Tribunal y con ello se da la posibilidad de que en las controversias que no versen sobre créditos fiscales ya será posible obtener la suspensión de la ejecución del acto impugnado."<sup>29</sup>

En efecto, consideramos lo anterior, toda vez que con la amplia gama de materias respecto de las que debía juzgar el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se hizo evidente la necesidad de incorporar en el Código Fiscal de la Federación una nueva manera de obtener la suspensión de la ejecución de los actos impugnados en el Juicio Contencioso Administrativo, que lo asegurará como un medio de defensa ordinario de agotamiento forzoso antes de acudir al Juicio de Amparo, que impidiera a los particulares seguir acudiendo directamente al Juicio de garantías; argumentado que si bien en contra de ellos procedía el juicio ante el Tribunal Jurisdiccional al que nos hemos estado refiriendo, en el Código Fiscal de la Federación, no se preveía la suspensión de los efectos de éstos, o bien que la suspensión prevista en el Código Tributario Federal citado, exigía mayores requisitos que los que la Ley de Amparo consigna para conceder la suspensión definitiva.

Creemos lo anterior, porque la eficacia de la reforma que se realizó a la Ley Orgánica del referido Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no se hubiera logrado, si en el Código Fiscal de la Federación no estuviera incluido un medio a través del cual los particulares afectados por dichos actos administrativos, sin tener que satisfacer mayores requisitos que los previstos en la Ley de Amparo para obtener la suspensión definitiva, pudieran obtener la suspensión de los efectos del acto impugnado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dentro del juicio contencioso administrativo, sobre todo si se toma en cuenta que los artículos 107, fracción IV Constitucional y 73, fracción XV de la Ley del Amparo, en forma expresa señalan:

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

...

---

<sup>29</sup> ARTURO ITURBE RIVAS, op. cit., pág. 140.

**IV.** En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición para decretar esa suspensión."

**"Artículo 73.-** El juicio de amparo es improcedente:

...

**XV.** Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación;..."

De los artículos transcritos se desprende, entre otras, cosas, que el Juicio de Amparo no es procedente cuando a través de éste se trata de impugnar actos de autoridades no jurisdiccionales, cuando contra dichos actos procede algún recurso, juicio o medio de defensa por virtud del cual puedan ser modificados, revocados, o nulificados, pero siempre y cuando con la interposición de éstos (es decir del recurso, juicio o medio de defensa legal), se suspendan los efectos de dichos actos, sin exigir mayores requisitos que los que la ley de amparo consigna para conceder la suspensión definitiva.<sup>30</sup>

En este sentido, de una interpretación, al contrario sensu, de los preceptos legales reproducidos en párrafos anteriores, se llega a la conclusión de que:

El Juicio de Amparo es procedente contra actos dictados por autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales, aun y cuando proceda algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados,

---

<sup>30</sup> Lo anterior se conoce doctrinalmente como el principio de definitividad del amparo; en razón del cual el juicio de garantías sólo procede cuando contra el acto reclamado no existía un recurso o medio de defensa ordinario en la leyes secundarias que rijan la materia del acto, a menos que éstos no suspendan el acto o se requiera mayores requisitos que los establecidos por el Ley de Amparo para decretar la suspensión.

revocados o nulificados; en la ley que establezca dichas instancias de defensa no exista la posibilidad de suspender los efectos de dichos actos mediante su interposición, sin exigir mayores requisitos que los que la Ley de Amparo consigna para conceder la suspensión definitiva.

Lo anterior inclusive se corrobora con el hecho de que ha sido criterio reiterado por el Poder Judicial, el que los medios de defensa ordinarios, aun cuando en la ley que los regule, se establezcan como de carácter obligatorio y de agotamiento forzoso, antes de acudir al amparo, no tendrán tal carácter si en dicha ley no se contempla alguna manera de obtener la suspensión del acto impugnado, o bien cuando estableciéndose de dicha manera, para obtener la suspensión a través de ésta, sea necesario satisfacer mayores requisitos que los contemplados en la Ley de Amparo para obtener la suspensión definitiva del acto reclamado, tal y como se advierte de los criterios jurisprudenciales cuyos datos de identificación rubro y contenido se precisan enseguida:

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVI, Julio de 2002

Tesis: 2a./J. 71/2002

Página: 153

“CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. NO ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL CORRESPONDIENTE ANTES DE ACUDIR AL AMPARO. El artículo 59, primer párrafo, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al establecer que sólo el presidente de la Sala respectiva puede conceder la suspensión de la ejecución de los actos que se impugnen mediante el juicio de nulidad, previa petición del Magistrado instructor a quien, a su vez, le fue solicitada por el actor, exige un requisito adicional a los previstos en la Ley de Amparo para la concesión de tal medida precautoria, ya que el único requisito que contempla este último ordenamiento, en relación con la instancia de parte, es el previsto en la fracción I de su artículo 124, consistente en que el agraviado solicite expresamente al órgano de amparo la concesión de la medida suspensiva, por lo que entre el agraviado y la autoridad facultada para proveer sobre la suspensión solicitada no interviene otra voluntad. Por el contrario, en el supuesto del citado artículo 59, la suspensión de la ejecución de los actos impugnados involucra otra voluntad entre la del peticionario de la medida suspensiva y la de la autoridad competente para otorgarla, lo cual se traduce en una exigencia adicional, no prevista en la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el otorgamiento de la suspensión del acto

reclamado. Consecuentemente, debe estimarse que en el caso en cita resulta procedente el juicio de garantías, conforme a lo previsto en el primer párrafo de la fracción XV del artículo 73 de la ley reglamentaria de referencia, como excepción al principio de definitividad que lo rige, sin necesidad de agotar previamente el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.”

Jurisprudencia

Materia(s): Común, Administrativa

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Octubre de 1999

Tesis: 2a./J. 115/99

Página: 448

“RECURSOS O MEDIOS DE DEFENSA ORDINARIOS. REGLAS PARA SU DETERMINACIÓN EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 107, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN Y 73, FRACCIÓN XV, DE LA LEY DE AMPARO). Los aludidos preceptos consagran la improcedencia del juicio de garantías en materia administrativa, en el supuesto de que contra el acto reclamado proceda un recurso o medio ordinario de defensa susceptible de nulificar, revocar o modificar dicho acto, sin que la ley que lo establezca o que rija el acto exija mayores requisitos que los previstos para el otorgamiento de la suspensión definitiva. Cuando tales preceptos se refieren a la ley que establezca el recurso o medio de defensa procedente contra el acto reclamado, o que rija a éste, debe entenderse que dicha remisión significa que la norma jurídica respectiva debe regular por algún título a ese acto de manera específica, aludiendo expresamente a él, debiendo colmar todas las determinaciones que contenga, así como las consecuencias que produzca en el ámbito jurídico del gobernado. Asimismo, el ordenamiento relativo requiere ser una norma legal, en sentido formal y material, puesto que tanto la disposición constitucional como la legal que la reglamenta, establecen que debe ser una “ley”, y no cualquier otro ordenamiento general, el que señale la procedencia de aquéllos, motivo por el cual, aplicando el principio jurídico consistente en que cuando la norma no distingue, no existe razón para efectuar una distinción, debe concluirse que sólo los medios defensivos consagrados en una ley formal y material son susceptibles de provocar la improcedencia del juicio de amparo, derivada de la falta de cumplimiento con el principio de definitividad en relación con la impugnación de un acto de autoridad, siempre que no exijan mayores requisitos para otorgar la suspensión que los previstos en la Ley de Amparo.”

Así entonces, resulta evidente que con la inclusión al Código Tributario Federal, de la figura de la suspensión regulada en el artículo 208 Bis, al juicio contencioso administrativo, asegura a éste como un medio de defensa ordinario de agotamiento forzoso antes de acudir al Juicio de Amparo; toda vez que como ya hemos señalado, **la incorporación de la suspensión de la ejecución del acto impugnado como parte del contencioso administrativo que se tramita y resuelve por el**

**Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, fue evidentemente la de garantizar la eficacia de la reforma a la Ley Orgánica del órgano jurisdiccional en cita, eficacia que, se insiste, no se habría logrado, si en el Código Fiscal de la Federación, no se hubiera incluido un medio a través del cual los particulares afectados por dichos actos administrativos, sin tener que satisfacer mayores requisitos de los previstos en la Ley de Amparo para obtener la suspensión definitiva, pudieran obtener la suspensión de los efectos del acto impugnado.** <sup>31</sup>

Situación que incluso ha sido reconocida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al dictar las jurisprudencias 2ª./J 154/2002, y 2ª./J 155/2002, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época, Tomo XVIII, enero de 2003, página 722 y 576, y respectivamente; las cuales son del tenor siguiente:

“SUSPENSIÓN CONTRA RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 208-BIS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LA PREVÉ, NO EXIGE MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDERLA, QUE LA LEY DE AMPARO. Del examen comparativo del citado precepto con los artículos 124, 125 y 135 de la Ley de Amparo, se advierte que los requisitos para otorgar la suspensión del acto impugnado en el juicio de nulidad no son mayores que los establecidos para suspender el acto reclamado en el juicio de garantías, puesto que ambos ordenamientos instituyen condiciones esencialmente iguales, sólo con diferencias irrelevantes derivadas de la naturaleza jurídica propia de cada juicio; así, tanto en uno como en otro, la suspensión debe solicitarse por escrito; esta solicitud es oportuna desde la demanda hasta antes de la sentencia (en amparo, la ejecutoria, obviamente); en ambos juicios operan la suspensión provisional y la definitiva; asimismo, la medida cautelar procede cuando, de otorgarse, no cause perjuicio al interés general, estableciéndose también, en uno y otro, que si la suspensión puede ocasionar daños y perjuicios a alguna de las partes, se exigirá garantía al solicitante en términos y condiciones que son muy

---

<sup>31</sup> Es oportuno recordar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 61/99, misma que quedó inmersa en la tesis 2a./J. 19/2000, de epígrafe: “AMPARO. PROCEDE CONTRA COBROS FISCALES SIN NECESIDAD DE AGOTAR LOS RECURSOS ORDINARIOS O EL JUICIO DE NULIDAD, PORQUE EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN EXIGE MAYORES REQUISITOS QUE LA LEY DE LA MATERIA, PARA SUSPENDERLOS.” leíble en la página 31, Tomo XI, Marzo de 2000, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, consideró que procedía el juicio de amparo en contra de cobros fiscales sin necesidad de agotar el juicio de nulidad, porque el Código Fiscal de la Federación, exige mayores requisitos que la ley de amparo para concederlos, pues para garantizar el interés fiscal, los artículos 141, 142 y 144 del Ordenamiento tributario en comento, exigen además del importe de las contribuciones actualizadas, los accesorios causados, también los que se generen en los 12 meses siguientes a su otorgamiento, hasta en tanto no se cubra el crédito, exigencias que se acuerdo a nuestro máximo tribunal, son mayores para el contribuyente en comparación con las condiciones que se prevén en los numerales 125 y 135 de la Ley de Amparo, conforme a los cuales, para otorgar la suspensión del acto reclamado, como máximo, se exige como depósito, la cantidad que se cobra y la garantía de los perjuicios.

semejantes. No es obstáculo para la conclusión mencionada, la circunstancia de que en el artículo 208-Bis del Código Fiscal de la Federación se establezca que la decisión sobre la suspensión provisional es irrecurrible y de que la Sala debe resolver sobre la definitiva dentro de cinco días como máximo, reglas que no coinciden con las de la Ley de Amparo, porque tales pautas no son, propiamente, requisitos para conceder la suspensión.”

“RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EL JUICIO CORRESPONDIENTE DEBE AGOTARSE, PREVIAMENTE AL AMPARO, AL NO PREVER LA LEY DEL ACTO MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY QUE RIGE EL JUICIO DE GARANTÍAS. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, el juicio de garantías en materia administrativa es improcedente cuando la parte quejosa no agota, previamente, los medios o recursos ordinarios que establezca la ley del acto, por aplicación del principio de definitividad, excepto cuando esta ley exija mayores requisitos que los que señala la Ley de Amparo para conceder la suspensión; en ese sentido, si el artículo 208-Bis del Código Fiscal de la Federación no exige mayores requisitos para conceder la suspensión contra resoluciones administrativas impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que los que establece la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, debe concluirse que el juicio de amparo indirecto resulta improcedente contra esa clase de resoluciones cuando no se ha agotado, previamente, el juicio de nulidad.”

Lo anterior, incluso ha sido corroborado recientemente en la jurisprudencia emitida por contradicción de tesis número 2ª/J 95/2004, que la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, aprobó con el número 58/2004-SS, visible en la página 414, del Tomo XX, julio de 2004, del Semanario Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto son del siguiente tenor:

“RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. PREVIO AL JUICIO DE GARANTÍAS NECESARIAMENTE DEBE AGOTARSE EL JUICIO DE NULIDAD, SALVO QUE SE ACTUALICE ALGUNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD PREVISTO EN LA FRACCIÓN XV DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 56/2002, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, julio de 2002, página 351, con el rubro: "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. NO ES NECESARIO AGOTAR EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO

INDIRECTO, SI LA RESPONSABLE NO INFORMA DE DICHO RECURSO AL QUEJOSO, EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 3o., FRACCIÓN XV, DE ESA LEY.", sostuvo el criterio de que es innecesario agotar el recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo antes de acudir al juicio de amparo indirecto, en los casos en que no se haga del conocimiento del gobernado el recurso que proceda en contra de tal resolución. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de tal criterio a fin de establecer que las resoluciones administrativas que en términos del referido artículo 83 son impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de manera optativa a través del recurso de revisión o del juicio de nulidad, necesariamente deberán impugnarse a través de este último, previo al juicio de garantías, en términos del artículo 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que no obstante que se haya optado por sustanciar el recurso de revisión, con posterioridad a éste siempre deberá agotarse el juicio de nulidad. Apoya lo anterior la circunstancia de que en relación con la tramitación del juicio contencioso administrativo, el Código Fiscal de la Federación no exige mayores requisitos que los que contempla la Ley de Amparo para conceder la suspensión del acto reclamado, según se advierte de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 155/2002, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, enero de 2003, página 576, con la salvedad de que no habrá obligación de agotar el juicio de nulidad en los casos en que se actualice alguna excepción al principio de definitividad previsto en la fracción XV del artículo 73 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales."

Como podemos advertir de los criterios reproducidos con antelación, la circunstancia de que en relación con la tramitación del juicio contencioso administrativo, el Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre del 2005, no exigiera mayores requisitos que la Ley de Amparo para conceder la suspensión del acto reclamado, por aplicación del principio de definitividad, aseguró a éste como un medio de defensa ordinario de agotamiento forzoso antes de acudir al juicio de garantías en materia administrativa.

### **3.3.3. Características y peculiaridades de la suspensión.**

A efecto de precisar cuál es la naturaleza jurídica de la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, creemos oportuno transcribir el contenido del artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, que es del siguiente tenor:

**“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 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.”

El precepto legal reproducido, prevé la posibilidad para que el particular o sus representantes legales, obtengan la suspensión de la ejecución del acto

impugnado por la vía jurisdiccional, esto es, directamente ante la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa respectiva, la cual podrá solicitarse en la demanda o mediante escrito presentado en cualquier tiempo hasta antes de que se dicte sentencia definitiva (fracciones I y II del artículo en cita); lo que significa que, a diferencia de la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, o del incidente de suspensión, esta medida opera únicamente tratándose de la suspensión de la ejecución del acto impugnado que se combate en el juicio contencioso administrativo, no así en sede administrativa.

Ciertamente como podemos advertir del numeral ya transcrito, gracias a la suspensión de la ejecución del acto impugnado, se establece la posibilidad de que a partir del momento mismo de interponerse la demanda de nulidad, sea factible para quien la presenta, solicitar la paralización de la providencia que constituya la materia de dicho juicio, teniendo esta medida cautelar como propósito, interrumpir de manera transitoria o temporal una acción, decretada en el acto administrativo, hasta en tanto no se dicte sentencia definitiva, en donde se determine la legalidad o ilegalidad del acto o resolución que se impugna.

Ahora bien, en atención a que la duración de esta medida es provisional hasta en tanto se resuelva en definitiva sobre la suspensión y se dicte la resolución respectiva; nosotros colegimos que como medida cautelar que es, el objetivo de esta providencia consiste en mantener las cosas en el estado en que se encuentran. Decimos lo anterior, en razón de que en los términos que ésta prevista su regulación en el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, la suspensión del acto impugnado, limita el obrar de la autoridad, asegurando que los bienes, la situación jurídica, el derecho o el interés que se controvierte en juicio, permanezcan intocados en tanto se resuelve la controversia principal.

En tales circunstancias, la suspensión de la ejecución del acto impugnado, constituye un remedio o instrumento de efectividad para evitar el riesgo de la dilatación del proceso en el litigio y aseguramiento de una hipotética ejecución forzosa y futura de un acto, que cause perjuicio al particular. Así lo destaca Retordillo González,<sup>32</sup> quien refiere que la suspensión de la ejecución del acto administrativo acordada por los tribunales es una medida excepcional que se pide con ocasión de un

---

<sup>32</sup> MARTÍN–RETORDILLO GONZÁLEZ CIRILO, op cit., págs. 42 y 43.

recurso o proceso principal, para asegurar en su día la más fácil realización de la sentencia, evitando al recurrente la mortificación y menoscabo temporal de su patrimonio, si el acuerdo administrativo, luego revocado, lo hubiese ejecutado la Administración Pública.

Sobrevienen las consideraciones anteriores ya que al prevenir el artículo ya señalado, que se podrá solicitar en el escrito de demanda, hasta que se dicte sentencia, ante la Sala del conocimiento, y que podrá modificar o revocar en el auto que haya decretado o negado la misma, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique, y que se negará si se ocasionan perjuicios al interés general, pero si procede otorgarla cuando con ella se pueda ocasionar daños o perjuicios a la otra parte o a terceros, si se otorga garantía para reparar el daño o indemnizar por los perjuicios que con ello pudiera causar si no se obtiene sentencia favorable, sin duda se ésta haciendo referencia a lo que en la doctrina se conoce como los requisitos de la suspensión, de los cuales ya hablamos en el Capítulo II de este trabajo, de acuerdo a los cuales la válida paralización de los actos se encuentra condicionada a la integración de todos los presupuestos jurídicos que enseguida se precisan:

- a).- Solicitud de parte agraviada
- b).- Certeza de los actos.
- c).- Que los actos sean susceptibles de ser paralizados.
- d).- Que no se contravengan disposiciones de orden público, ni de interés social.
- e).- Que el promovente exhiba la garantía correspondiente, cuando el otorgamiento de la suspensión pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero, con el objeto de repararlos, en su caso. (Requisito de efectividad)

Como precisamos en el Segundo Capítulo de la interpretación de dichos requisitos legales, y del deber de examinar la naturaleza de la violación alegada, la jurisprudencia ha determinado que, junto con dichos requisitos, debe examinarse la apariencia del buen derecho, y el peligro en la demora (urgencia), lo cual ha sido establecido en los criterios jurisprudenciales, de rubro:

"Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo III, abril de 1996. Tesis P./J. 16/96.

Página 36. SUSPENSIÓN. PROCEDENCIA EN LOS CASOS DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO INDEFINIDO."

"Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo III, abril de 1996. Tesis P./J. 15/96. Página 16. SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO."

Recordemos que, el carácter urgente de una medida cautelar debe apreciarse en relación con la necesidad de un pronunciamiento provisional a fin de evitar que se ocasione a la parte que solicita la medida provisional un perjuicio grave e irreparable, en el sentido de que el daño es de tal naturaleza que privaría de objeto la sentencia definitiva o de que, a falta de medidas provisionales, esta sentencia se dictaría en vano.<sup>33</sup>

Ciertamente decimos lo anterior, en razón de que con base en el análisis del acto materia de suspensión debe sopesarse en cuál de las dos partes en conflicto debe pesar el tiempo que ha de tardarse el tribunal en resolver la contienda principal.

### **3.3.4. Tramitación de la suspensión.**

A efecto de precisar cuál es la tramitación que procede respecto de la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, resulta necesario reproducir las siguientes fracciones del artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, que son del siguiente tenor:

**"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.

---

<sup>33</sup> En atención a que el juzgador para efectos de determinar si opera o no el peligro en la demora debe tomar en cuenta la hipótesis de que se ejecute el acto reclamado, como la diversas de que no se ejecute, ello origina que la apariencia del buen derecho adquiera y el equilibrio de intereses en juego una especial relevancia.

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.

...

Mientras no se dicte sentencia, la sala podrá modificar o revocar el auto que haya decretado o negado la suspensión,..."

Mediante el análisis de lo dispuesto en el precepto fiscal que previamente se ha reproducido, la tramitación de la suspensión solicitada, puede describirse de la siguiente manera:

- 1) El actor solicita ante el Magistrado Instructor la suspensión del acto que demanda en el mismo curso de demanda, o bien por cualquier otro presentado en cualquier tiempo hasta que se dicte sentencia.
- 2) Una vez admitida, el Magistrado instructor deberá proveer respecto de la suspensión provisional, en el auto que acuerde la solicitud, y dar cuenta a la Sala para que provea al respecto.
- 3) Dentro de los cinco días siguientes a partir de la cuenta dada por el Magistrado instructor, corresponde a la Sala resolver, lo procedente concediendo o negando la suspensión definitiva.

Como podemos observar de lo expuesto en párrafos anteriores, si bien es cierto, la ausencia de reglas específicas para la instrumentación de la suspensión de la ejecución del acto impugnado, provocó que no hubiera un consenso respecto al término perentorio expreso dentro del cual el Magistrado instructor debía dar cuenta con la solicitud de suspensión a la Sala, también lo es que la Suprema Corte de la Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 102/2002-SS, entre la sustentadas por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Noveno Circuito y los Tribunales Colegiados Décimo Tercero y Décimo Segundo, ambos en materia administrativa del Primer Circuito, en la ejecutoria que resolvió tal debate señaló: "De conformidad con la normatividad supletoria, que en la especie resulta ser el numeral 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, el Magistrado Instructor tendrá un plazo de tres días a partir de que reciba la solicitud de suspensión, para dar cuenta con ella a la Sala."

Como podemos advertir, una vez concedida la suspensión en el auto que se concedía el Magistrado que conocía del asunto tenía tres días para turnar los autos a la Sala para que emitiera la interlocutoria correspondiente a fin de que el Cuerpo Colegiado resolviera conceder o negar la medida definitiva solicitada.

### **3.3.5. Supuestos de procedencia de la suspensión o causales para promoverla.**

De conformidad con el artículo 208 bis, reproducido con antelación, los requisitos de procedencia de la suspensión de la ejecución de los actos impugnados que son susceptibles de que se les aplique la medida cautelar, se encuentran determinados en las fracciones V, VI y VII.

En mérito de lo expuesto, a continuación se procederá al análisis de cada uno de los supuestos de procedencia de la suspensión de la ejecución del acto impugnado, lo que se realizará en los siguientes puntos de este trabajo.

#### **3.3.5.1. Cuando se pueda afectar el interés general.**

De acuerdo con la fracción V del precepto materia de estudio, aún cuando sea procedente la suspensión, si la ejecución o inexecución del acto impugnado pudiera ocasionar perjuicios al interés general ésta debe negarse.

En este supuesto, como el Legislador no sólo fue omiso en enunciar los casos en que se pueda ocasionar perjuicios al interés indicando expresamente lo que debe entenderse al referirse a ese concepto, sino también modificó lo que en materia de amparo es considerado como uno de los requisitos legales que deben cubrirse para conceder la medida, el cual consistente en que no se sigan perjuicios al interés general, ni se contravengan disposiciones de orden público con el otorgamiento de la medida, no obstante que ya en este campo eran abundantes los criterios jurisprudenciales de que ambos se perfilaban como conceptos jurídicos indeterminados.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Recordemos que después de varias disertaciones en el capítulo II, concluimos que las disposiciones de orden público deben entenderse como aquellas normas plasmadas en los ordenamientos legales que tengan como fin inmediato y directo tutelar derechos de la colectividad para evitarle algún trastorno o desventaja o para procurarle la satisfacción de necesidades o algún provecho o beneficio, y el interés social como el hecho, acto o situación que reporte a la sociedad una ventaja o provecho, o la satisfacción de una necesidad colectiva, o bien, le evite un trastorno o un mal público.

Recordemos que la dificultad de definir lo que es el interés social y las disposiciones de orden público ha sido reconocida por el Poder Judicial de la Federación, en la siguiente Jurisprudencia, cuyo texto y datos de identificación son al tenor siguiente:

Novena Época  
Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN  
MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER  
CIRCUITO.  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su  
Gaceta  
Tomo: V, Enero de 1997  
Tesis: I.3o.A. J/16  
Página: 383

“SUSPENSION, NOCIONES DE ORDEN PUBLICO Y DE INTERES SOCIAL PARA LOS EFECTOS DE LA. De acuerdo con la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, que desarrolla los principios establecidos en el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, la suspensión definitiva.”

No obstante lo anterior, intentaremos decir que en la doctrina el llamado interés general, no es sino una frase, que se refiere al interés tutelado por la sociedad y que lleva implícito el que no se contravengan disposiciones de orden público, y por éstas debe entenderse, aquellas normas plasmadas en los ordenamientos legales que tengan como fin inmediato y directo tutelar derechos de la colectividad para evitarle algún trastorno o desventaja, o para procurarle la satisfacción de necesidades o algún provecho o beneficio.<sup>35</sup>

Lo anterior es así, en el entendido de que el orden público y el interés social son nociones íntimamente vinculadas, en la medida que el primero tiende al arreglo o composición de la comunidad con la finalidad de satisfacer necesidades colectivas, de procurar un bienestar o impedir un mal a la población; mientras que el segundo se traduce en la necesidad de beneficiar a la sociedad, o bien evitarle algún mal, desventaja o trastorno.

Consecuentemente, las disposiciones de orden público deben entenderse como aquellas normas plasmadas en los ordenamientos legales que tengan como fin

---

<sup>35</sup> Recordemos que el interés social suele conceptualizarse como le hecho, acto o situación que reporta a la sociedad una ventaja o provecho, o la satisfacción de una necesidad colectiva, o bien le evita un trastorno o un mal público.

inmediato y directo tutelar derechos de la colectividad para evitarle algún trastorno o desventaja o para procurarle la satisfacción de necesidades o algún provecho o beneficio, y el interés social como el hecho, acto o situación que reporte a la sociedad una ventaja o provecho, o la satisfacción de una necesidad colectiva, o bien, le evite un trastorno o un mal público. Así ha sido considerado recientemente en los criterios jurisprudenciales cuyos datos de identificación, rubro y contenido se precisan a continuación:

Jurisprudencia

Materia(s): Común

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXI, Marzo de 2005

Tesis: VI.3o.A. J/44

Página: 1052

“SUSPENSIÓN DEFINITIVA. PARA DECIDIR SOBRE SU PROCEDENCIA ES INDEBIDO ATENDER, SOLAMENTE, A LA CALIDAD DE ORDEN PÚBLICO DE QUE ESTÁ INVESTIDA LA LEY EN QUE SE FUNDA EL ACTO RECLAMADO. Es erróneo decidir sobre la suspensión definitiva del acto reclamado bajo la premisa esencial de que éste se funda formalmente en una ley de interés público, que en forma expresa regula una actividad de interés social, pues no debe perderse de vista que todas las leyes, en mayor o menor medida son de interés social y de orden público, y que bajo esa perspectiva aislada se llegaría a la conclusión equivocada de que cualquier medida cautelar tendente a paralizar la ejecución de un acto que se base en aquéllas ha de negarse. Así, el concepto de orden público, más que gravitar en el hecho de que las leyes revistan tal carácter, ha de partir de la no afectación de los bienes de la colectividad tutelados por las leyes, dado que lo que debe valorarse es el eventual perjuicio que pudieran sufrir las metas de interés colectivo perseguidas con el acto concreto de aplicación de la norma. De ahí que para colegir válidamente el contenido de la noción de orden público es menester ponderar las situaciones que se llegaran a producir con la suspensión del acto reclamado, es decir, si con la medida se privará a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le inferirá un daño que de otra manera no resentiría; lo que robustece la postura de este criterio de apartarse, prima facie, de la calidad de orden público e interés social de que gozan las leyes, para decidir la procedencia de la suspensión.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, julio de 2002, página 357, tesis 2a./J. 81/2002, de rubro: "SUSPENSIÓN DEFINITIVA. AL RESOLVER SOBRE ELLA, EL JUZGADOR DE AMPARO DEBE EXPONER, EN SU CASO, LOS MOTIVOS POR LOS QUE CONSIDERE SE OCASIONA O NO PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL Y SI SE CONTRAVIENEN O NO DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO.", Tomo V, enero de 1997, página 383, tesis I.3o.A. J/16, de rubro: "SUSPENSIÓN, NOCIONES DE ORDEN PÚBLICO Y DE INTERÉS SOCIAL

PARA LOS EFECTOS DE LA.", Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Número 62, febrero de 1993, página 27, tesis II.3o. J/40, de rubro: "SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO." y Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VIII, septiembre de 1991, página 76, tesis I.2o.A. J/26, de rubro: "ORDEN PÚBLICO PARA LA SUSPENSIÓN. "

Ha sido ya tan reiterado en diversos criterios jurisprudenciales y ejecutorias del Poder Judicial de la Federación, que por orden público debe entenderse la no afectación de los bienes de la colectividad tutelados por las leyes, dado que lo que debe valorarse es el eventual perjuicio que pudieran sufrir las metas de interés colectivo perseguidas con el acto concreto de aplicación de la norma, que en las reformas recientes a la Ley de Amparo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 24 de mayo de 2006, el legislador a fin de ilustrar qué debe entenderse por interés social y orden público enunció como nuevos casos, los siguientes:

**"Artículo 124.** - Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurran los requisitos siguientes:

...

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

Se considera, entre otros casos, que sí se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando de concederse la suspensión:

a) Se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes;

b) Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;

c) Se permita el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario;

d) 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;

e) Se permita el incumplimiento de las órdenes militares;

f) Se produzca daño al medio ambiente, al equilibrio ecológico o que por ese motivo afecte la salud de las personas; y

g) Se permita el ingreso al país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de Ley o bien se encuentre en alguno de los supuestos previstos en el artículo 131 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incumplan con

las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo en los casos de cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esta Ley; se incumpla con Normas Oficiales Mexicanas; se afecte la producción nacional.

..."

Como podemos advertir de la reforma antes señalada el orden público y el interés social son nociones íntimamente vinculadas, en la medida que el primero tiende al arreglo o composición de la comunidad con la finalidad de satisfacer necesidades colectivas, de procurar un bienestar o impedir un mal a la población; mientras que el segundo se traduce en la necesidad de beneficiar a la sociedad, o bien evitarle algún mal, desventaja o trastorno. De ahí que, como ya adelantamos, sea necesario sopesar el perjuicio que pueda sufrir la parte solicitante de la medida cautelar, con la ejecución del acto que controvierte, con el perjuicio que podrían sufrir las metas del interés general al emitirse dicho acto.

Recordemos que ha sido destacado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 115/2003-SS, resuelta por unanimidad de cinco votos en sesión de diecisiete de marzo de dos mil cuatro, que tratándose del requisito previsto en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, para el otorgamiento de la suspensión, consistente en: "Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público"; señaló:

"... Es decir, aun cuando se reclame un acto cuyo fundamento es una ley de orden público, para decidir sobre la suspensión el juzgador debe examinar el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, debido a que no basta la sola circunstancia de que se pida la paralización de los efectos del acto fundamentado en un ordenamiento de orden público para negar la suspensión bajo el argumento del carácter de éste y de que responde al interés general, ya que todas las leyes (en sentido amplio) participan en mayor o menor medida de esas características, sino que resulta imprescindible, incluso para la conservación de la materia del juicio, analizar los diversos grados de afectación al interés social y al orden público, la distinta naturaleza del objeto específico de los ordenamientos y la causación al quejoso de daños y perjuicios de difícil reparación ...".

Como podemos advertir los juzgadores deben realizar una ponderación de todos los intereses en conflicto al resolver los asuntos sobre medidas cautelares, tal y como su sucede tratándose de las resoluciones en las cuales se impugnan sanciones impuestas a servidores públicos, o bien cuando, por ejemplo, una empresa

farmacéutica solicita la suspensión de la aplicación de una ley en tanto se resuelve el juicio en lo principal, y se encuentran en conflicto, por una parte, el derecho a la salud de las personas y, por la otra, el derecho adquirido de la quejosa de mantener indeterminadamente los registros sanitarios de sus medicamentos y equipos médicos.<sup>36</sup>

Lo anterior es así, toda vez que conforme a la teoría de los principios, cuando dos derechos fundamentales o principios entran en colisión, los juzgadores deben resolver el problema atendiendo a las características del caso concreto, ponderando cuál de ellos debe prevalecer y tomando en cuenta tres elementos: I) La idoneidad; II) La necesidad; y, III) La proporcionalidad. El primero se refiere a que el principio adoptado como preferente sea el idóneo para resolver la controversia planteada; el segundo consiste en que la limitación de cierto principio sea estrictamente necesaria e indispensable, es decir, no debe existir alternativa que sea menos lesiva; y el tercer elemento se refiere a que debe primar el principio que ocasione un menor daño en proporción al beneficio correlativo que se dé u obtenga para los demás, en otras palabras, cuanto mayor sea el grado de no cumplimiento o de afectación de un principio, tanto mayor debe ser la importancia del cumplimiento del otro.

Efectivamente, si bien es cierto fue un criterio común en las Salas Regionales que conocen de la medida, el negar la misma señalando que conforme a lo dispuesto por la fracción V, del artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, debe procederse en esos términos, en virtud de que la sociedad está interesada en el cumplimiento de los actos de autoridad que tiene directa o indirectamente el debido desempeño de la función pública como actividad del Estado, esto es, el perjuicio que

---

<sup>36</sup> Creemos que lo anterior acontece, habida cuenta de que, conforme al artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las resoluciones anulatorias firmes dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas. Sirve de apoyo a la determinación anterior, la tesis Jurisprudencial V-J-SS-30, del Pleno de la Sala Superior del órgano jurisdiccional aludido, visible en la página 10, Enero de 2004, Año IV. Quinta Época, de la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de rubro: "LA DECLARATORIA DE NULIDAD DE LAS RESOLUCIONES QUE IMPONGAN SANCIONES A LOS SERVIDORES PÚBLICOS, PRIVATIVAS DE DERECHOS, DEBE SER PARA RESTITUIR LOS QUE HUBIEREN SIDO AFECTADOS", y la diversa Jurisprudencia número 2a./J.51/98, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: VIII, Agosto de 1998, página 397, que es del siguiente tenor: "SERVIDORES PÚBLICOS. LA RESTITUCIÓN DE LA TOTALIDAD DE LOS DERECHOS DE QUE HUBIERAN SIDO PRIVADOS CON MOTIVO DE UNA RESOLUCIÓN SANCIONADORA DICTADA CON FUNDAMENTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, QUE SEA ANULADA POR SENTENCIA FIRME DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDE ÍNTEGRAMENTE A LA DEPENDENCIA O ENTIDAD A LA QUE PRESTABAN SUS SERVICIOS."

resentiría el interés general, al mantener en activo a un servidor público que presuntivamente actuó en contravención a las disposiciones del orden público, también lo es que, recientemente la Suprema Corte de la Justicia de la Nación en la Jurisprudencia 2a./J. 34/2004, aportó mucho en el campo señalando que, para efectos de determinar la procedencia o no de la medida tratándose de sanciones, como la consistente en la suspensión temporal en el cargo, la suspensión debía decretarse, ya que la sociedad no se vería afectada, pues de cualquier manera, una vez ejecutada la sanción, aquél se reincorporará a sus funciones en las mismas condiciones en que venía prestando el servicio.

Efectivamente decimos que el criterio de voz: “RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. SÓLO PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LA SANCIÓN DE SUSPENSIÓN TEMPORAL DE SERVIDORES PÚBLICOS, NO ASÍ EN RELACIÓN CON EL CESE, PUES EN ESTE ÚLTIMO CASO SE AFECTA EL INTERÉS PÚBLICO.”; consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, Abril de 2004, página 444, aportó mucho en el campo de la suspensión cuando se trata de sanciones impuestas a los servidores públicos, en virtud de que gracias a los razonamientos que contiene el criterio jurisprudencial en cita, para efectos de determinar si se ocasiona perjuicio al interés general, se toma en consideración la sanción impuesta, y el perjuicio que resentiría el solicitante de la medida de no concederse.

Es tal la perspectiva que sobre el tema ha referido el máximo tribunal que en el criterio de voz: “RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PROCEDE CONCEDER LA SUSPENSIÓN EN EL AMPARO CONTRA LOS ACTOS DE REGISTRO O INSCRIPCIÓN DE LA SANCIÓN DE INHABILITACIÓN TEMPORAL”, señaló que procede el otorgamiento de la suspensión de los actos de registro o inscripción de la sanción de inhabilitación temporal en el cargo del servicio público, en razón de que es mayor el menoscabo del servidor en su ámbito personal y profesional que el interés de la colectividad consistente en registrar, para efectos administrativos, transitorios y meramente preventivos, la sanción temporal impuesta.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup>Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XXII, septiembre de 2005, página: 493.

Así entonces, nosotros creemos que en función del objetivo de la suspensión, consistente en conservar la materia del juicio, los juzgadores que deben resolver el problema a fin de determinar sin con la medida se privará a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le inferirá un daño que de otra manera no resentía, en cada caso concreto deben: 1. Analizar los diversos grados de afectación al interés social y al orden público; 2. La distinta naturaleza del objeto específico de los ordenamientos, y 3. La causación al quejoso de daños y perjuicios de difícil reparación. En materia de Amparo el legislador enunció que se considera, entre otros casos, que sí se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando de concederse la suspensión: a) Se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes; b) Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos; c) Se permita el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario; d) 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; e) Se permita el incumplimiento de las órdenes militares; f) Se produzca daño al medio ambiente, al equilibrio ecológico o que por ese motivo afecte la salud de las personas; y g) Se permita el ingreso al país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de Ley o bien se encuentre en alguno de los supuestos previstos en el artículo 131 párrafo primero segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo en los casos de cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esta Ley; se incumpla con Normas Oficiales Mexicanas; se afecte la producción nacional.

#### **3.3.5.2. Cuando con su otorgamiento se puedan causar daños y perjuicios a terceros.**

Otro supuesto establece que siendo procedente la suspensión o inejecución del acto impugnado, se concederá al particular si otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar por los perjuicios que con ello pudieran causar a las partes o a terceros, si no se obtiene sentencia favorable en el juicio contencioso administrativo federal. (fracción VI).

Como podemos advertir, el requisito de la garantía, viene a favorecer a la contraparte del promovente, quien obviamente tiene derecho a ser tratado con las mismas condiciones que el demandante.

Al respecto debemos tomar en consideración que el Código Civil Federal, establece en los artículos 2108 y 2109 que: “Se entiende por daño, la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación”; y “Se reputa perjuicio, la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.”<sup>38</sup>

Cabe señalar que si bien es cierto, en el este apartado el legislador no indicó la clase de garantía a otorgar, para garantizar el daño que se pudiera ocasionar, dejando a criterio del juzgador determinar la garantía que debe otorgar el solicitante de la medida suspensiva, atendiendo a los diversos medios de garantía que al efecto establece el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, también lo es que los tribunales federales, han sostenido que dadas las ambigüedades de las leyes en señalar cuáles son los reconocidos, lo razonable es que los tribunales permitan elegir al interesado, cualquiera de los medios establecidos para satisfacer la condición de efectividad impuesta.<sup>39</sup>

No obstante la consideración anterior, han sido diversos los problemas a los cuales se han tenido que enfrentar principalmente las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con relación al monto de las garantías que deben otorgarse para que proceda la suspensión de la ejecución del acto impugnado en la materia administrativa, ya que sólo algunas materias, como el artículo 221 Bis de la Ley de la Propiedad Industrial, establecen que el monto que debe abarcar la reparación del daño y violación por la violación de los derechos. De ahí que es menester atender a las circunstancias especiales del asunto

---

<sup>38</sup> El Investigador Guillermo Cabanellas, respecto a los daños y perjuicios, considera que: “Ambas voces se relacionan por completarse; puesto que todo daño provoca un perjuicio, y todo perjuicio proviene de un daño. En sentido jurídico se llama daño a todo el mal que se causa a una persona o cosa; y por perjuicio, la pérdida de utilidad o de ganancia cierta y positiva que ha dejado de obtenerse. Vid. Cabanellas, Guillermo y Alcalá-Zamora, Luis; “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual”, Ed. Heliasta, S.R.L. 12 Edición, Buenos Aires, Argentina 1979, página 76.

<sup>39</sup> Véase Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta tomo VI, Diciembre de 1997, de rubro: SUSPENSIÓN, GARANTÍA EN LA. PUEDE OTORGARSE POR CUALQUIERA DE LOS MEDIOS ESTABLECIDOS EN LA LEY. Así como la diversa VI.3o. J/37 leíble en el órgano de difusión ya señalado, consultable en el tomo XIX, Marzo de 2004 página 1507, de rubro: SUSPENSIÓN EN AMPARO DIRECTO EN MATERIA CIVIL O ADMINISTRATIVA. EL QUEJOSO PUEDE ESCOGER EL TIPO DE GARANTÍA PARA QUE AQUÉLLA SURTA SUS EFECTOS.

que se le plantea, aportando los elementos necesarios para que sea el juzgador quien determine además del monto a garantizar, el medio que proceda.

### **3.3.5.3. Cuando se trata de resoluciones a través de las cuales se determinan contribuciones.**

El siguiente supuesto, establece que cuando se trate del cobro de contribuciones, la suspensión es procedente, previo depósito de la cantidad que se adeude ante la Tesorería de la Federación o de la Entidad Federativa que corresponda. El depósito no será exigible cuando las sumas que se cobran, excedan de la posibilidad de la parte actora, según apreciación del Magistrado Instructor; o cuando previamente se haya garantizado el interés fiscal ante la autoridad exactora; o bien, cuando se trate de persona distinta del contribuyente obligado directamente al pago, en cuyo caso, se asegurará el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables.

En este supuesto el legislador plasmó clara y expresamente la forma de garantizar el interés fiscal, por parte del solicitante de la medida suspensiva, el cual debe cumplir con los requisitos legales para que se le pueda decretar la suspensión provisional o definitiva, toda vez que se encuentra de por medio el interés del fisco federal, además de que pueden darse los siguientes supuestos:

- 1.- Haber otorgado depósito de la cantidad correspondiente al adeudo tributario;
- 2.- Que previa valoración del Magistrado Instructor, el monto del crédito fiscal, rebase las posibilidades del deudor para efectuar el depósito a que se refiere el punto anterior (para lo cual obviamente se requeriría acreditar dicho estado de insolvencia a satisfacción de la Instrucción); y
- 3.- Que a través de las diversas modalidades que regula el Código Fiscal de la Federación (artículo 141), se encuentre plenamente garantizado el importe del crédito fiscal.

Si se actualiza cualquiera de estos supuestos, y el interés del fisco federal se encuentra garantizado, mediante alguna de las formas previstas en el Código Tributario, será procedente conceder la suspensión definitiva de los actos impugnados, o bien del procedimiento administrativo de ejecución.

Efectivamente recordemos que a fin de obtener la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución el peticionario de la medida debe garantizar el interés fiscal por cualquiera de las formas previstas en el Código, tales como el embargo de bienes trabado por la autoridad exactora en la vía administrativa, caso en el cual es procedente conceder la suspensión definitiva de los actos impugnados, en virtud de que ésta es una de las formas previstas para tal efecto en el Código Tributario Federal. Ciertamente, aún en el caso de que el demandante no haya ofrecido expresamente la garantía respectiva al solicitar la medida suspensiva; si ya existe el embargo de bienes trabado por la autoridad exactora, suficientes para garantizar el adeudo, es procedente otorgar la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución por así estatuirlo el penúltimo párrafo, del artículo 144 del Código Fiscal de la Federación.

Corroborar la determinación alcanzada el criterio sostenido por la Sala Regional Hidalgo-México de este Órgano Jurisdiccional, en la tesis V-TASR-XII-II-236 publicada en la Revista número 23 del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Quinta Época, Año II, noviembre 2002, página 166, que es del tenor siguiente:

“SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO. EL EMBARGO PRACTICADO POR LA AUTORIDAD EJECUTORA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN GARANTIZA EL INTERÉS FISCAL, SIEMPRE QUE LOS BIENES EMBARGADOS SEAN SUFICIENTES PARA CUBRIR EL TOTAL DEL ADEUDO.- Si de autos se desprende que la autoridad ejecutora embargó bienes suficientes para garantizar el adeudo, no será menester exigir el depósito de la cantidad adeudada, en virtud de que la garantía del interés fiscal fue previamente constituida ante la autoridad exactora, de tal forma que en términos de los artículos 144, párrafo séptimo, en relación con el 208 bis, fracción VII del Código Fiscal de la Federación, no es procedente exigir garantía adicional si en el procedimiento administrativo de ejecución ya se hubieren embargado bienes suficientes para garantizar el interés fiscal, siendo procedente otorgar la suspensión de la ejecución, ello sin perjuicio de que la ejecutora, cuando estime que los bienes embargados son insuficientes para cubrir el crédito fiscal, proceda a ampliar el embargo.”

Asimismo, corrobora la determinación alcanzada la tesis V-TASR-VII-492, visible en la página 502, mayo de 2003, Año III. Quinta Época, de la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que a la letra prescribe:

“SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN TRATÁNDOSE DEL COBRO DE CONTRIBUCIONES.- La suspensión de la ejecución relativa al cobro de

contribuciones en los términos de la fracción I del artículo 2° del Código Fiscal de la Federación, se encuentra específicamente regulada al tenor de lo dispuesto en la fracción VII del artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, precepto éste con arreglo al cual se estima que dicha suspensión es procedente, es decir, ha lugar a concederla válidamente, sea de manera provisional o definitiva, esto es, inicialmente por el Magistrado Instructor y ulteriormente por la Sala, siempre que se configure el supuesto básico y esencial que expresamente establece la parte inicial o primer párrafo de la citada fracción VII del mencionado artículo 208 Bis, que se hace consistir literalmente en los siguientes términos: "previo depósito de la cantidad que se adeude ante la Tesorería de la Federación o de la Entidad Federativa que corresponda"; o bien, cuando se surta y en el caso tenga lugar, el supuesto que al efecto se prevé en el segundo párrafo de esa misma fracción VII y que no es otro que el hecho consistente en que "previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora". Adviértese, según lo expuesto, que la citada fracción VII del mencionado artículo 208 Bis, regula dos situaciones nítidamente diferenciadas: la primera, que el contribuyente ocurra al Tribunal, solicitando la suspensión de la ejecución, sin haber constituido garantía alguna ante la autoridad exactora, caso éste con arreglo al cual, la única manera de otorgar válidamente la suspensión, es la de que el contribuyente lleve a cabo previamente, el consiguiente depósito de la cantidad que se adeude, sea ante la Tesorería de la Federación o ante la Entidad Federativa que corresponda. Por otra parte, la segunda posibilidad de conceder la suspensión se verifica, atento a lo dispuesto, como se dijo, en el segundo párrafo de la citada fracción VII, en el evento de que el peticionario de la misma, previamente haya otorgado y constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora, circunstancia ésta en mérito de la cual, el depósito no se exigirá. Luego entonces, el otorgamiento o negativa de la suspensión, dependerá del hecho de que en el asunto concreto se configure una u otra circunstancia. Lo anterior, en el entendido de que la negativa, o en su caso, el otorgamiento de la suspensión inicial o provisional, debe ser congruente con los supuestos básicos de carácter fáctico que prevé la mencionada fracción VII a fin de que, ulteriormente, la Sala adopte una resolución de suspensión que sea consecuente con la determinación inicialmente adoptada por el Magistrado Instructor toda vez que éste no podrá concederla o negarla válida y fundadamente, si no es bajo la consideración de que en el caso, ha quedado acreditado (en mérito de las propias constancias que obran en el expediente en el que se actúe), que uno u otro extremo ha tenido lugar y en tal virtud, su decisión se corresponde y está a las resultas de aquella que en lo concreto se hubiere verificado. Sin embargo, si la citada congruencia no se diera, es claro que la última decisión corresponderá a la Sala quien podrá, en atención a sus propios facultamientos y las respectivas constancias específicas del negocio, adoptar la determinación que considere ajustada a derecho."

Delimitado que tratándose de contribuciones, el solicitante de la medida debe depositar la cantidad correspondiente al adeudo tributario; o garantizar a través de las diversas modalidades que regula el Código Fiscal de la el importe del crédito

fiscal, sólo nos resta indicar que de conformidad con el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 208 Bis, en el sentido de que “el depósito no se exigirá cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del actor según apreciación del magistrado”, de conformidad con el artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, corresponde al interesado en obtener la suspensión que pide, demostrar su situación financiera, con los elementos de prueba que lleven al juzgador a la convicción de que no puede por sus posibilidades económicas reales, afrontar el depósito de las cantidades exigidas.

Resulta aplicable el criterio número XIX.2o.10 C, emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: III, Abril de 1996, página 390, que textualmente establece:

“ESTADO DE INSOLVENCIA. DEBE ENCONTRARSE DEBIDAMENTE DEMOSTRADO EN AUTOS. El estado de insolvencia por ser una situación excepcional en el patrimonio de las personas, debe encontrarse debidamente demostrado en autos; así pues, si existen constancias tendientes a demostrar aun de manera presuntiva que el deudor posee algunos bienes con los que pudiera sufragarse la deuda, ello es suficiente para que no se declare su insolvencia; ya que ésta no solamente tiene efectos en materia patrimonial, sino que también tiene consecuencias en materia penal, laboral y fiscal entre otras, atento a lo cual, dada la gravedad que implica, sólo puede llegarse a él cuando en autos no exista una sola probanza, que implique siquiera presuntivamente que se posean bienes que pudieran cubrir el adeudo de que se trate.

Asimismo es aplicable el criterio emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo: X, Octubre de 1992, Octava Época, página 456 que establece:

“SUSPENSION DEFINITIVA. LA PARTE QUEJOSA DEBE APORTAR ELEMENTOS DE PRUEBA PARA DEMOSTRAR SU INSOLVENCIA ECONOMICA, Y QUE POR TANTO SE ENCUENTRA EN EL CASO DE EXCEPCION DE EXIGIBILIDAD DEL DEPOSITO A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 135 DE LA LEY DE AMPARO. El artículo 135 de la Ley de Amparo, establece en su primer párrafo una regla general en el sentido de que la suspensión de los actos reclamados, cuando el amparo se pide contra el cobro de contribuciones, podrá concederse discrecionalmente, la cual surtirá sus efectos previo depósito de la cantidad que se cobra, ante la Tesorería de la Federación o la de la entidad federativa o municipio que corresponda. Por su parte, el segundo párrafo del mismo

precepto legal establece, entre otros, la excepción a esa regla general consistente en que el depósito no se exigirá cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del quejoso, según apreciación del juez. Pero para que pueda aplicarse esta excepción a la regla general, es menester que la parte quejosa aporte ante el juez que conozca el asunto, elementos de prueba, que lleven al ánimo del juzgador a la convicción de que el solicitante de la medida, efectivamente, no podría, por sus posibilidades económicas reales, afrontar el depósito de la cantidad exigida, y si no lo hace, no se puede considerar que baste una sola afirmación dogmática de que tiene imposibilidad financiera para cumplir con el requisito exigido, sobre todo, si la situación que se aduce, no es por sí misma evidente.”

#### **3.3.5.4. Cuando se trata de resoluciones a través de las cuales se determinan multas administrativas no fiscales.**

Cabe señalar que si bien es cierto, respecto a las multas administrativas no fiscales, algunas Salas Regionales estimaban que por tratarse de créditos fiscales, se debía garantizar el interés fiscal, y otras que no era así, debido a que el Código Fiscal de la Federación en su numeral 208 Bis no establecía tal exigencia, también lo es que de acuerdo a la Jurisprudencia V-J-SS-77 de la Sala Superior de este Tribunal visible en la Revista No. 56, Quinta Época, Año V, Agosto de 2005, página 25, de voz “MULTAS ADMINISTRATIVAS.- PARA EFECTOS DE LA SUSPENSIÓN EN SU EJECUCIÓN NO REQUIERE EL OTORGAMIENTO DE GARANTÍA”; el problema se solucionó, ya que acorde al criterio jurisprudencial en cita, se determinó que: en atención a que las multas tienen la naturaleza de un aprovechamiento el solicitante no está obligado a ofrecer garantía para obtener la suspensión de la ejecución en este casos, ya que el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, hace referencia tratándose de contribuciones, no de créditos, y exigir tal requisito implicaría ir más allá de los requerimientos previstos en el Código Tributario Federal. No obstante la consideración anterior, la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, recientemente señaló que tratándose de la suspensión contra el cobro de las multas administrativas no fiscales, que se solicita con motivo del juicio de amparo surte efectos sólo si el quejoso garantiza ante la autoridad exactora el interés fiscal o acredita haberlo hecho, en razón de que desde el punto de vista de nuestro máximo Tribunal la garantía es un requisito de efectividad que debe ser cubierto por el interesado, tal y como se advierte que criterio que por ser de importancia, sus datos de identificación, rubro y contenido se precisan a continuación:

Jurisprudencia  
Materia(s): Administrativa

Novena Época  
Instancia: Segunda Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: XXII, Diciembre de 2005  
Tesis: 2a./J. 148/2005  
Página: 365

"MULTAS ADMINISTRATIVAS NO FISCALES. PARA QUE SURTA EFECTOS LA SUSPENSIÓN CONTRA SU COBRO, EL QUEJOSO DEBE GARANTIZAR EL INTERÉS FISCAL ANTE LA AUTORIDAD EXACTORA O ACREDITAR HABERLO HECHO. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 8/97, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, marzo de 1997, página 395, con el rubro: "MULTAS ADMINISTRATIVAS O NO FISCALES. PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD EN EL AMPARO CONTRA LAS.", sostuvo que conforme a los artículos 124, 125 y 139 de la Ley de Amparo, para la suspensión que en su caso proceda contra el cobro de multas administrativas no fiscales debe exigirse garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con la suspensión se causaren a algún tercero. Sin embargo, este órgano colegiado considera pertinente abandonar parcialmente tal criterio, para determinar que cuando se impugne el cobro de una multa administrativa no fiscal a través del juicio de amparo, deberá concederse la suspensión del acto reclamado siempre que se reúnan los requisitos señalados por el citado artículo 124, pero condicionada su efectividad a que el quejoso garantice el interés fiscal ante la autoridad exactora o en todo caso acredite que ya lo hizo, pues en términos de los artículos 125 y 130 de la Ley indicada, el Juez de Distrito deberá resguardar los derechos de terceros y de las propias partes, hasta donde sea posible, por lo que la garantía del interés fiscal tendrá precisamente ese efecto, tanto en la suspensión provisional como en la definitiva."

Es tal la consideración de que tratándose de multas administrativas deben garantizarse que recientemente en las Reformas a la Ley de Amparo publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de mayo de 2004, el artículo 135 actualmente establece:

**"Artículo 135.-** Cuando el amparo se pida contra el cobro de contribuciones y aprovechamientos, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos previo depósito del total en efectivo de la cantidad a nombre de la Tesorería de la Federación o la de la entidad federativa o municipio que corresponda, depósito que tendrá que cubrir el monto de las contribuciones, aprovechamientos, multas y accesorios que se lleguen a causar asegurando con ello el interés fiscal. En los casos en que se niegue el amparo, cuando exista sobreseimiento del mismo o bien cuando por alguna circunstancia se deje sin efectos la suspensión en el amparo, la autoridad responsable hará efectivos los depósitos."

### **3.3.6. Singularidades de la suspensión cuando quien la solicita es una persona moral pública.**

Cabe señalar que, si bien el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, no hace referencia alguna, relativa a que en el caso de que la parte promovente de la solicitud de la suspensión de la ejecución del acto impugnado, sea una persona moral Pública u Oficial, deba otorgar garantía alguna de las señaladas en la ley, es preciso aclarar, que diversos preceptos legales, eximen del otorgamiento de la garantía fiscal a las mismas, ya sea que se trate de Dependencias o Entidades, tales como los artículos 4º, del Código Federal de Procedimientos Civiles y 32, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, los cuales establecen que no deberán de exhibir garantía alguna a cargo de su presupuesto de egresos, y consecuentemente no están obligadas a otorgar garantía alguna de las señaladas en los ordenamientos legales y que se exigen a las partes en los juicios administrativos o judiciales, organismos como: Petróleos Mexicanos o cualquiera de sus Organismos Subsidiarios.<sup>40</sup>

De igual manera, aunque el artículo en análisis tampoco hace referencia respecto a algunas personas morales públicas o privadas, que se encuentran dispensadas de otorgar las garantías que exigen los ordenamientos jurídicos en los juicios en los que sean parte; tales como respecto de las Instituciones de Fianzas; la Comisión Federal de Electricidad; las Instituciones integrales del Sistema Bancario Mexicano; entre otras, lo cierto es que, de conformidad con sus leyes respectivas, éstos Organismos están exceptuados de otorgar las garantías que los ordenamientos legales exijan.<sup>41</sup>

### **3.3.7. Modificación o revocación de la suspensión por hecho superveniente**

Del último párrafo del artículo 208-Bis del Código Fiscal de la Federación, encontramos que se prevén dos posibilidades en cuanto a la revocación o modificación de la resolución de suspensión definitiva, a saber:

---

<sup>40</sup> En términos del artículo 14 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, no tiene obligación de constituir depósito o fianza legal alguna, ya que dicho precepto establece que queda exceptuada de otorgar las garantías que los ordenamientos legales exijan a las partes, aún en los casos de controversias judiciales

<sup>41</sup> Lo anterior es así, ya que el artículo 86 de la Ley de Instituciones de Crédito, en del tenor siguiente: "Mientras los integrantes del Sistema Bancario Mexicano, no se encuentren en liquidación o en procedimiento de quiebra, se consideran de acreditada solvencia y no estarán obligadas a constituir depósitos o fianzas legales, ni aún tratándose de obtener la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo o de garantizar el interés fiscal en los procedimientos respectivos".

1.- Si se ha concedido la suspensión, se podrá negar

2.- Si se ha negado, se podrá conceder.

Para que esta modificación o revocación pueda llevarse a cabo, se deben satisfacer a su vez dos requisitos:

a).- Que no se haya dictado aún sentencia definitiva en el juicio de nulidad, y

b).- Que ocurra un hecho superveniente que le sirva de fundamento.

Precisado lo anterior, se hace necesario entonces determinar que se entiende por hecho superveniente, y al respecto se dice que es un hecho que surge después de que se ha dictado ya la sentencia interlocutoria en el incidente de suspensión, es decir, ya se ha decidido negar o conceder la suspensión definitiva.

En consecuencia, podemos resumir que el hecho superveniente debe reunir dos características:

1.- Que sea realizado con posterioridad a la resolución dictada en el incidente de suspensión.

2.- Que ese hecho modifique la situación jurídica existente cuando se pronunció la mencionada resolución.

Para que se configure un hecho superveniente que sirva de fundamento para modificar o revocar la suspensión concedida o negada, no basta que el hecho invocado ocurra con posterioridad a la fecha de otorgamiento o negativa de esa suspensión, sino que se requiere además, que el hecho guarde relación directa con los actos suspendidos y, por lo tanto, que modifique el estado que guardaban las cosas al decretarse o negarse la suspensión.

El legislador no previó el procedimiento que debe observarse para la modificación o revocación de la suspensión otorgada o negada, por motivo de hechos supervenientes, sin embargo, debemos señalar que, la suspensión no puede decretarse en forma definitiva, sin que exista antes la tramitación de la solicitud, y que se demuestre la existencia de los hechos supervenientes, que éstos ocurrieron con posterioridad a la interlocutoria suspensiva; sólo así el juzgador podrá determinar si

es inminente o no la existencia y ejecución del acto impugnado. Sin embargo, deberá otorgarse la suspensión provisional, pues podría suceder que si no se otorga, al concluir la tramitación de la solicitud y dictarse la interlocutoria respectiva, ya se hubiera ejecutado el acto impugnado en forma irreparable; lo anterior sólo implica una providencia cautelar que no estaría resolviendo de plano la suspensión por hechos supervenientes y sólo tendría como consecuencia el mantener las cosas en el estado que guardan hasta que se decida si se modifica o revoca la interlocutoria ya dictada en el incidente de suspensión primario.

De todo lo anterior desprendemos que se trata de un hecho material ejecutado después de que se haya dictado sentencia en el incidente de suspensión y que este hecho debe guardar relación directa con los actos suspendidos, de manera que modifique la situación jurídica que guardaban las cosas al resolverse sobre la suspensión definitiva. Aunado a lo anterior debemos establecer que la suspensión por hecho superveniente no puede concederse contra actos que no fueron reclamados en el juicio de nulidad y debe concederse contra actos que provienen de las autoridades y que precisamente modificaron la situación jurídica del particular, poniéndole en peligro. Debemos entonces considerar que para el otorgamiento de la suspensión por hecho superveniente deberán exigirse los mismos requisitos que la ley establece para la primera solicitud de suspensión.<sup>42</sup>

De lo antes dicho podemos desprender que las características más importantes de la suspensión por hechos supervenientes son el que siempre deberá solicitarse no se deberá otorgar de oficio; deberá substanciarse por medio de una solicitud, en virtud de que se trata de una segunda oportunidad que tiene el agraviado para obtener los beneficios que implica la suspensión, pues se promueve después de que ya se ha tramitado una solicitud de suspensión y negado o concedido la

---

<sup>42</sup> En resumen, para otorgar la suspensión por hecho superveniente se requiere:

- Que se solicite.
- Que el acto impugnado sea cierto.
- Que el acto impugnado no se haya ejecutado.
- Que los efectos, consecuencias o ejecución del acto impugnado sean suspendibles.
- Que de no otorgarse la suspensión, se causen al particular perjuicios de difícil reparación.
- Que de concederse la suspensión, no se perjudique el interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.
- Que exista un hecho superveniente que sirva de fundamento a la revocación o modificación de la suspensión definitiva.
- Que el acto impugnado sea de inminente ejecución, si se desea la concesión de la suspensión provisional por hecho superveniente.

suspensión definitiva, por lo que esta nueva solicitud se substanciará dentro del mismo juicio como una segunda oportunidad.

En este sentido, surge evidente la pregunta de quién puede solicitar la modificación o revocación de la suspensión por hecho superveniente. Al respecto es lógico pensar que si se dictó una interlocutoria en que se negó la suspensión solicitada por el particular, será éste quien estará en posibilidad y tendrá interés en que se modifique o revoque esa negativa de suspensión y para ello deberá demostrar que la autoridad está realizando actividades tendientes a la ejecución del acto impugnado, no de otros actos, ni de actos nuevos, porque respecto a tales actos procedería un nuevo juicio y no la solicitud de suspensión por hecho superveniente.

De igual manera en el caso de que se haya negado la suspensión definitiva y las autoridades traten de ejecutar el acto impugnado (aún no lo ejecutan), el particular acude al Tribunal a solicitar la suspensión provisional por hecho superveniente y si demuestra fehacientemente que la autoridad efectivamente trata de ejecutar el acto impugnado, deberá concedérsele la suspensión definitiva. Ahora bien, si se hubiese concedido la suspensión definitiva al particular y sea la autoridad la que solicita la revocación o modificación de la misma, por hecho superveniente, se presenta la dificultad de que, para revocarla, es indispensable que la autoridad esté en posibilidad de realizar algún acto que le permita ejecutar el acto impugnado, para que se constituya así, el hecho superveniente; situación que, de presentarse, implicaría un desacato a la suspensión otorgada y no un hecho superveniente.

Podemos concluir entonces, que si se ha negado la suspensión, el hecho superveniente sólo debe provenir de la autoridad, porque sólo son susceptibles de revocación de la suspensión, los actos de autoridad; ahora bien, a la inversa, si se ha concedido la suspensión, debe ocurrir un acontecimiento natural y ajeno a la autoridad, para que le sirva a ésta de fundamento a su solicitud de revocación de la suspensión, es decir, el acto no puede provenir de la propia autoridad, y claro está que tendría que demostrarse también, por esa autoridad, la inminencia del hecho superveniente.

**CAPITULO IV**  
**INCORPORACIÓN DE LAS MEDIDAS CAUTELARES EN LA NUEVA LEY FEDERAL**  
**DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**4.1. Necesidad de la medida cautelar en el Procedimiento Contencioso Administrativo Federal.**

**4.1.1. Como un instrumento jurídico que consolida la evolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

Como ya apuntamos en el Capítulo anterior, la incorporación de la suspensión de la ejecución del acto impugnado como parte del Contencioso Administrativo que se tramita y resuelve por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, fue evidentemente la de garantizar la eficacia de la reforma a la Ley Orgánica del Órgano Jurisdiccional en cita que operó en diciembre del 2000, eficacia que, se insiste, no se habría logrado, si en el Código Fiscal de la Federación, no se hubiera incluido un medio a través del cual los particulares afectados por dichos actos administrativos, sin tener que satisfacer mayores requisitos de los previstos en la Ley de Amparo para obtener la suspensión definitiva, pudieran obtener la suspensión de los efectos del acto impugnado.

En efecto, consideramos lo anterior, toda vez que con la amplia gama de materias respecto de las que debía juzgar el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a partir del 2001, se hizo evidente la necesidad de incorporar en el Código Fiscal de la Federación una nueva manera de obtener la suspensión de la ejecución de los actos impugnados en el juicio contencioso administrativo, que impidiera a los particulares seguir acudiendo directamente al Juicio de Amparo; dado que, si bien en contra de ellos procedía el juicio ante el Tribunal Jurisdiccional al que nos hemos estado refiriendo, en el Código Fiscal no se preveía la suspensión de los efectos de tales actos, o bien que la suspensión prevista en el Código Tributario Federal citado, exigía mayores requisitos que los que la Ley de Amparo consigna para conceder la suspensión definitiva.<sup>1</sup> Recordemos que la Suprema Corte de la Justicia de la Nación en diversos criterios jurisprudenciales señaló que no habría necesidad de agotar los medios ordinarios de defensa, como el juicio contencioso administrativo, en

---

<sup>1</sup> Lo anterior se conoce doctrinalmente como el principio de definitividad del amparo; en razón del cual el juicio de garantías sólo procede cuando contra el acto reclamado no exista un recurso o medio de defensa ordinario en la leyes secundarias que rijan la materia del acto, a menos que éstos no suspendan el acto o se requiera mayores requisitos que los establecidos por el Ley de Amparo para decretar la suspensión.

los casos en que se actualice alguna excepción al principio de definitividad previsto en la fracción XV del artículo 73 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales.<sup>2</sup>

Así las cosas resulta lógico que con la nueva competencia que se otorgó al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el legislador implementará un instrumento eficaz que permitiera a los particulares no sólo mantener la situación de hecho existente, sino también la posibilidad de obtener a su favor medidas positivas gracias a las cuales pudiera ser colocado en una situación distinta de la que gozaba antes de la providencia combatida.<sup>3</sup>

Lo anterior es así, ya que como veremos a lo largo de este Capítulo, las medidas cautelares que establece la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, permiten por una parte, atender controversias que el derogado artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación no satisfizo plenamente, tales como: decretar medidas adecuadas tratándose de las resoluciones emitidas por la autoridad administrativa que pongan fin al procedimiento señalado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o de las que resuelvan el recurso administrativo de revisión que contempla este ordenamiento, y por otra, regular las medidas que procedieren con relación a los normas (decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos) impugnables en el juicio contencioso administrativo.

Efectivamente, considerando las deficiencias del artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación en la Iniciativa de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo presentada en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, éstos señalaron que uno de los criterios que orientaban la propuesta legislativa descansaba en el hecho de que el esquema previsto hasta entonces en el Código Fiscal de la Federación era insuficiente, pues la suspensión de la ejecución había quedado rebasada con motivo de la competencia ampliada del Tribunal Federal de Justicia Fiscal

---

<sup>2</sup> Véase la jurisprudencia emitida por contradicción de tesis número 2ª/J 95/2004, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, visible en la página 414, del Tomo XX, julio de 2004, del Semanario Judicial de la Federación, de voz: "RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. PREVIO AL JUICIO DE GARANTÍAS NECESARIAMENTE DEBE AGOTARSE EL JUICIO DE NULIDAD, SALVO QUE SE ACTUALICE ALGUNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD PREVISTO EN LA FRACCIÓN XV DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO."

<sup>3</sup> Como ya mencionamos, **de conformidad con el artículo 2º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, son impugnables**, además de las resoluciones definitivas que enuncia el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y de **los** actos en contra los recursos establecidos por la leyes cuando sean optativos, las surgidas de facultades para conocer de **actos-disposiciones de observancia general inferiores a los Reglamentos que emite el Ejecutivo en ejercicio de sus funciones materialmente legislativas.**

y Administrativa. Tal y como se corrobora de la lectura de la minuta que presentaron y que al respecto indica:

“El actual esquema previsto en el Código Fiscal de la Federación, en materia de suspensión de la ejecución del acto impugnado, es insuficiente, pues ha quedado rebasado con motivo de la actual competencia ampliada del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Por lo tanto, la presente iniciativa incorpora un marco jurídico apropiado para lograr la suspensión de la ejecución de cualquier acto administrativo, e inclusive se incorpora la suspensión con efectos restitutorios bajo el criterio de la apariencia del buen derecho sustentado por la Suprema Corte de la Justicia de la Nación.

En efecto, en materia de suspensión, se hace necesario consolidar su evolución, incorporando a la Ley la facultad del Tribunal de otorgar tal clase de suspensiones, toda vez que la ampliación de la competencia del Tribunal así lo exige, reconociéndose el acertado criterio de la apariencia del buen derecho sustentado por la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, que constituye uno de los avances más importantes en la últimas décadas, en la materia de suspensión, como un mecanismo de medida cautelar, respecto de la ejecución de los actos impugnados. Asimismo, las sentencia interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva podrán ser impugnadas mediante la interposición del recurso de reclamación ante la Sala Superior.<sup>4</sup>

Como se aprecia de lo señalado por el Cuerpo Colegiado que propuso la actual Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el establecer las medidas cautelares tenía como objetivo obtener la suspensión de la ejecución de cualquier acto administrativo, e incorporar la suspensión con efectos restitutorios bajo el criterio de la apariencia del buen derecho.

Efectivamente de la lectura de la exposición antes transcrita, se advierte que su redactor tuvo en cuenta no sólo las deficiencias propias de la suspensión del acto impugnado que regulaba hasta entonces el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación (que sólo permitían paralizar actos positivos), sino también los diversos criterios jurisprudenciales que habían pronunciado los Tribunales Federales con relación a la suspensión de los actos reclamados que se pide con motivo de un juicio de garantías, tales como la apariencia del buen derecho.

Recordemos que el principio antes señalado era un presupuesto de la suspensión, que junto con el peligro en la demora y los requisitos contenidos en la Ley

---

<sup>4</sup> Texto extraído de la XI Reunión Anual de Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, celebrada en Mérida, Yucatán del 21 al 23 de agosto de 2002, página VII.

de Amparo (consistentes en que la solicite el agraviado, que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, y que no sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución de la providencia que combate), que debía observar el juzgador para la concesión de la medida cautelar en el Juicio de Garantías, ya que había sido un criterio sostenido por la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, decretar medidas cautelares positivas como poner un reo en libertad o levantar un estado de clausura ejecutada, las cuales están inspiradas sin lugar a dudas, en el principio doctrinal *fomus boni juris* o apariencia del buen derecho, debido a que busca proteger el derecho legítimamente tutelado de quien solicita la suspensión, existe y le pertenece, aunque sea en apariencia.<sup>5</sup>

Luego entonces, es evidente que el propio legislador reconoció que incorporaba la suspensión con efectos restitutorios, bajo el criterio de la apariencia del buen derecho, como un mecanismo de medida cautelar respecto de la ejecución de los actos impugnados, toda vez que la ampliación de la competencia del Tribunal así lo exigía.

Por la razón expuesta, compartimos el criterio de algunos especialistas en la materia contenciosa administrativa, en el sentido de que la suspensión de la ejecución del acto impugnado evolucionó a su especie incidente de medidas cautelares, puesto que este último instrumento lleva implícito no sólo la paralización de las providencias combatidas, sino el cambio de la situación existente.

---

<sup>5</sup> Hay innumerables ejemplos de actos (presumiblemente ilegales) contra los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado procedente la medida cautelar, a manera de casos ilustrativos podemos mencionar los siguientes criterios en los que estimó procedente la suspensión contra:

"a) El acto que ordena a una empresa retener el fondo de ahorros correspondiente a un trabajador (Quinta Época, Tomo LXXII, página 4286).

"b) La inscripción en los libros del Registro Civil de una sentencia de divorcio que aún no queda firme (Quinta Época, Tomo LXXIII, página 295).

"c) El acto de una autoridad administrativa que ordena el embargo de bienes, cuando no se demuestra que ello obedezca a un procedimiento económico-coactivo formal, para asegurar el cobro de impuestos, ni que el mismo se deba a la necesidad de asegurar el objeto o cuerpo de un delito (Informe de 1930, página 78, Primera Sala).

"d) La orden administrativa para desocupar un bien nacionalizado, en un plazo perentorio, si el quejoso se encuentra al corriente del pago de rentas (Informe de 1936, páginas 72 y 73, Primera Sala).

"e) La resolución que, a una persona cuerda la declara ilegalmente en estado de incapacidad (Informe de 1946, página 16, Primera Sala).

"f) La orden de cancelación de una licencia de tránsito para servicio de transporte (Informe de 1950, página 167, Segunda Sala).

"g) La sentencia definitiva que priva a la cónyuge y a sus hijos de pensión alimenticia (Informe de 1965, páginas 36 a 38, Tercera Sala).

"Y probablemente el más significativo de estos ejemplos se encuentra en la tesis visible en la página 3078, de la Segunda Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de mil novecientos diecisiete a mil novecientos ochenta y ocho, que dice:

"SUSPENSION.- Aun cuando se trate de la aplicación de disposiciones de interés general, si las autoridades responsables no apoyan sus actos, en algún motivo legal, es procedente conceder la suspensión, y otorgarla sin fianza cuando no haya tercero interesado."

(Véase ejecutoria de la contradicción la jurisprudencia P./J. 15/96, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: III, abril de 1996, página: 6).

Se colige lo anterior, en razón de que si bien es cierto, el incidente previsto en el numeral 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, gramaticalmente es muy similar a la suspensión de la ejecución del acto impugnado que regulaba el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, también lo es que, atendiendo a su naturaleza jurídica, el medio procedente cuando se solicita paralizar el acto que se combate resulta ser el incidente de petición de medidas cautelares que regulan los artículos 24 y 25 de la ley..

Lo anterior acontece debido a que como apuntamos Capítulos anteriores, la suspensión del acto impugnado que regulada el ahora derogado artículo 208 bis del Código Fiscal de la Federación, consiste en la determinación por virtud de la cual, el órgano jurisdiccional que conoce de ella, paraliza temporalmente la acción que se controvierte, y el incidente de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, que establece el numeral 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo el medio de defensa que podrán promover los interesados cuando la autoridad niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución.<sup>6</sup>

Por las razones apuntadas creemos que, cuando los particulares solicitan la suspensión del acto impugnado con fundamento en el artículo 208 bis del Código Fiscal de la Federación en los juicios iniciados con posterioridad al 31 de diciembre del 2005, las Salas Regionales que conocen de las controversias por cuestión de competencia, en términos del tercer párrafo del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, deberán requerir a los promoventes para que aclaren en cuál de los dos incidentes que regula el ordenamiento procesal vigente solicitan la paralización de la providencia que combaten, porque, los supuestos de procedencia, reglas y medios de defensa difieren en cada caso.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Efectivamente nos encontramos antes figuras jurídicas diferentes, en virtud de que mientras la suspensión de la ejecución dentro del Juicio Contencioso Administrativo tiene por objeto primordial mantener viva la materia del juicio, impidiendo que el acto se llegue a consumar irreparablemente, antes de que se haya resuelto en forma definitiva, si es contrario a derecho, pues si tal consumación ocurre, no pueden volver las cosas al estado que guardaban antes de la violación; el objeto del incidente sobre la suspensión de la ejecución consistía en fiscalizar las actuaciones de la Administración sobre la suspensión de la ejecución de un acto, debido a que a ésta última correspondía acordar la suspensión de la ejecución.

<sup>7</sup> Creemos que las Salas Regionales que conozcan de las actuales medidas cautelares deben requerir a los particulares que aclaren en términos de qué incidente solicitan la suspensión del acto o norma que combaten, puesto que de admitirse que promueven en cualquiera de los actualmente se tramitan en el juicio, se le dejaría en un estado de indefensión, ya que por una parte no actualizaría ninguno de los supuestos de procedencia del artículo 28, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, consistentes en que la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía o reinicie

Sostenemos la postura de la evolución jurídica de los instrumentos jurídicos antes mencionados, debido a que en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que finalmente se aprobó, el legislador derogó tanto el incidente de suspensión de la ejecución, como la suspensión de la ejecución del acto impugnado, que hasta entonces regían en el proceso administrativo y estableció en su lugar el Capítulo III denominado: "De las Medidas Cautelares", el cual en sus numerales 24 y 28 establecen tanto el incidente de suspensión de medidas cautelares, como el diverso de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, como parte de los mecanismos que pueden decretarse en el juicio contencioso administrativo que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con la finalidad de conservar la materia del proceso y asegurar así el cumplimiento de la resolución final que llegue a dictarse.

#### **4.1.2. Como un instrumento que forma parte del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva que consagra el artículo 17 Constitucional.**

Como ya apuntamos, las medidas cautelares forman parte del derecho a la tutela judicial efectiva, que se encuentra consagrado en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Federal, el cual dispone que:

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por los tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y en los términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa, e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando en consecuencia prohibidas las costas judiciales."

Lo expuesto tiene su lógica si se piensa que el derecho a la administración de justicia o tutela jurisdiccional, como la define Ovalle Favela, implica que en virtud de que los gobernados no están facultados para hacerse justicia por propio mano, cuentan con el derecho de acceso a la jurisdicción, que de acuerdo con el autor en comento se explica así:

"Podemos definir el derecho a la tutela jurisdiccional, como el derecho público subjetivo que toda persona tiene para acceder a los tribunales

---

la ejecución; y por otra, al no colmarse los requisitos que prevé el artículo 24 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en sus fracciones I y II, se tendría por no interpuesto, en franco detrimento del demandante que está interesado en paralizar el obrar de la autoridad, evitando que lleve a vías de hecho el acto que se controvierte en el ordenamiento jurídico.

independientes e imparciales, con el fin de plantear una pretensión o defenderse de ella, a través de un proceso justo y razonable, en el que se respeten los derechos que corresponden a las partes, así como para que dichos tribunales emitan una nueva decisión jurisdiccional sobre la pretensión o la defensa, y en su oportunidad, ejecuten esa resolución.”

Recordemos que respecto a este artículo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido la oportunidad de señalar, que el segundo párrafo del artículo 17 Constitucional, esto es la tutela jurisdiccional efectiva, puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijan las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades se decida sobre la pretensión o la defensa, y en su caso, se ejecute esa decisión, tal y como se corrobora del criterio jurisprudencial P./J. 113/2001, que es del siguiente tenor:

“JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL. De la interpretación de lo dispuesto en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución General de la República se advierte que en ese numeral se garantiza a favor de los gobernados el acceso efectivo a la justicia, derecho fundamental que consiste en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas, y si bien en ese precepto se deja a la voluntad del legislador establecer los plazos y términos conforme a los cuales se administrará la justicia, debe estimarse que en la regulación respectiva puede limitarse esa prerrogativa fundamental, con el fin de lograr que las instancias de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable al que los gobernados acudan para dirimir cualquiera de los conflictos que deriven de las relaciones jurídicas que entablan, siempre y cuando las condiciones o presupuestos procesales que se establezcan encuentren sustento en los diversos principios o derechos consagrados en la propia Constitución General de la República; por ende, para determinar si en un caso concreto la condición o presupuesto procesal establecidos por el legislador ordinario se apegan a lo dispuesto en la Norma Fundamental deberá tomarse en cuenta, entre otras circunstancias, la naturaleza de la relación jurídica de la que derivan las

prerrogativas cuya tutela se solicita y el contexto constitucional en el que ésta se da.”<sup>8</sup>

Como se aprecia de la lectura del criterio que antecede, la jurisdicción efectiva comprende el derecho a obtener una sentencia efectiva, ya que de poco vale que se reconozca a un sujeto un derecho si no se obtiene en un plazo razonable.

En ese orden de ideas, para satisfacer el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, es preciso que las leyes procesales establezcan los medios adecuados (como las medidas cautelares) para que la parte que obtuvo sentencia estimatoria pueda lograr que aquélla se ejecute efectivamente.

Decimos que los instrumentos que nos ocupan forman parte del derecho a la tutela jurisdiccional, en virtud de que, como veremos más adelante, la medida cautelar es el medio mediante el cual la jurisdicción asegura el cumplimiento de sus resoluciones, cuando una de las partes demuestra que su derecho es verosímil y que la demora que implica la substanciación del proceso configura el peligro de que la decisión jurisdiccional sea incumplida como consecuencia de actos de disposición física o jurídica realizables por la otra parte.

Luego entonces, para que la garantía de acción procesal en realidad sea eficaz, es menester que la sentencias de los tribunales tengan plena ejecución, como dice el artículo 17 de la Ley Fundamental, pues si un fallo no se ejecuta sería una simple promesa para la parte a la se concedió la razón y una mera recomendación para la otra parte, carente de eficacia jurídica.

Las acotaciones anteriores sobrevienen, debido a que como ya asentamos, las medidas cautelares constituyen un medio tendiente a asegurar el cumplimiento de la sentencia que, en definitiva recaiga sobre el proceso, debido a que no debemos olvidar que el legislador- atendiendo a que resulta materialmente imposible satisfacer instantáneamente cualquier pretensión- proveyó al particular de instrumentos, con la finalidad de asegurar la eficacia práctica de la sentencia que debe recaer, debido a que, durante el lapso que ineludiblemente transcurre entre el comienzo de un juicio y el dictado de la sentencia definitiva y firme pueden surgir

---

<sup>8</sup> Consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, tomo XIV septiembre de 2001, página 5.

múltiples circunstancias que tornen imposible o dificulten la ejecución forzosa o diluyan los efectos de la decisión final.

Así las cosas, podemos decir que del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva dimanán las medidas cautelares, en virtud de que, como refieren diversos doctrinarios, constituyen un medio tendiente a asegurar el cumplimiento de las resoluciones jurisdiccionales cuando, antes de entablarse un proceso o durante su curso, existe el riesgo de que la decisión sea incumplida, en virtud de que son actos procesales que pueden adoptarse una vez admitida la demanda, para asegurar bienes o mantener situaciones de hecho existentes al tiempo de aquélla, con el objeto de preservar el cumplimiento de la sentencia que en definitiva recaiga al proceso, para evitar que el daño producido por la inobservancia del derecho resulte agravado por este inevitable retardo del remedio jurisdiccional.

Lo expuesto tiene su lógica si se piensa que la medida cautelar es el medio a través del cual la jurisdicción asegura el cumplimiento de sus resoluciones, cuando una de las partes demuestra que su derecho es verosímil y que la demora que demanda la sustanciación del proceso configura el peligro de que la decisión jurisdiccional sea incumplida.

A este respecto, el Magistrado Manuel Lucero Espinosa, en la conferencia titulada “Medidas Cautelares en el Proceso Contencioso Administrativo” celebrada el 28 de noviembre de 2005, en el Auditorio Carrillo Flores del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, nos comenta:

“El que se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión, implica que la tutela a la jurisdicción efectiva comprende el derecho a obtener una sentencia efectiva y por ésta debe entenderse que, por el transcurso del tiempo del proceso, no sea ilusoria o se malogre, pues como lo señala el profesor español Santiago González Varas Ibáñez, “las medidas cautelares deben lograr la adecuación tiempo – resolución del fallo, corrigiendo ese desfase o inadecuación temporal del momento del fallo con la realidad jurídica que resuelve a los efectos de lograr una justicia administrativa plena y eficaz. De poco vale que se reconozca a un sujeto un derecho si ello ocurre en un momento en el cual el fallo ya no sirve para su resarcimiento efectivo o, igualmente, si se le concede una indemnización por los daños causados cuando en realidad no deberían haberse causado

los daños si cautelarmente se le hubiera mantenido en su posición jurídica del momento en que se plantea una pretensión cautelar”.<sup>9</sup>

Como podemos advertir, si la tutela a la jurisdicción efectiva comprende el derecho a obtener una sentencia favorable y por ésta debe entenderse que, por el transcurso del tiempo del proceso, no sea ilusoria o se malogre, resulta lógico concluir que las medidas cautelares son un instrumento que forma parte del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, en función de su finalidad, la cual consiste en conservar la materia del proceso y asegurar así el cumplimiento de la resolución final que llegue a dictarse.

#### **4.1.3. Como un instrumento que protege la función jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

Finalmente queremos resaltar que la incorporación de las medidas cautelares constituye un indicio de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está evolucionando hacia la plena jurisdicción, ya que entendida ésta como “La potestad del Estado para decidir sobre situaciones sociales contempladas en la leyes, y sobre las cuales existe controversia tramitándolas y decidiendo respecto de ellas conforme la legislación previa aplicable, con fuerza vinculativa para las partes”<sup>10</sup>; creemos que gracias a los instrumentos procesales señalados, se permite al Tribunal no sólo conocer de la legalidad del procedimiento formativo del acto administrativo impugnado y determinar en el desarrollo del juicio de nulidad la existencia de posibles causas de ilegalidad de éste, declarando en ciertas ocasiones la nulidad para determinados efectos, la nulidad lisa o llana del acto impugnado o reconociendo la validez del acto combatido, sino también facultades para hacer cumplir las sentencias que algún día habrán de dictarse.

Decimos lo anterior en razón de que, las medidas cautelares como parte de la tutela jurisdiccional efectiva tiene como objeto primordial preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente los bienes, la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate, para que la sentencia en su día, lejano en ocasiones, que

---

<sup>9</sup> Recordemos que en atención a que nos ha tocado vivir una época en que la vida social se desenvuelve, bajo el prisma de la celeridad, en la cual, se suele creer que no puede ser eficaz una justicia que carece de rapidez, **la medida cautelar se muestra como uno de los mecanismos al que se acude con mayor frecuencia para mitigar el excesivo tiempo que emplean los tribunales en resolver los litigios**, y a efectos de no .hacer ilusorio el cumplimiento de la eventual sentencia que se dicte acogiendo la pretensión del demandante.

<sup>10</sup> Medios de impugnación pág. 276

declare el derecho del promovente pueda ser ejecutada, eficaz e íntegramente; ya que como ha quedado apuntado, el transcurso del tiempo -sin la posibilidad de suspender los actos de autoridad combatidos- puede llegar a violar la esfera jurídica de un individuo de modo irreversible, en el ámbito del derecho a una justicia efectiva y completa.

Recordemos que si bien es cierto, hasta antes de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de acuerdo a diversos sectores de la doctrina el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no era un tribunal de plena jurisdicción porque no está facultado para emitir resoluciones que sustituyan los actos impugnados, sino que habría de declarar, en todo caso, la nulidad del acto administrativo controvertido para determinados efectos o estableciendo su nulidad lisa y llana (*iudicium*), debido a que no contaba con atribuciones para hacer cumplir sus fallos, más que de manera restringida (*coertio* y *iudicium*), ya que la forma de coaccionar a la autoridad para el cumplimiento de sus sentencias era exclusivamente a través de una multa, también lo es que, con la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el artículo 58 de este ordenamiento, permite asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, puesto que además de sancionar a las autoridades por la omisión de su cumplimiento, en algunos casos declarará la preclusión de la oportunidad de la autoridad para dictarla, y en otros, el cumplimiento sustituto, instruyendo el incidente que prevé el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Luego entonces, es lógico que el si el legislador decidió conceder al Tribunal en cita, facultades de ejecutar sus decisiones, aunado a ello, le confiriera atribuciones que aseguraran los efectos decisorios del fallo que se emita, debido a que las providencias cautelares no anticipan los efectos de la resolución principal, sino aseguran los efectos decisorios del fallo que se dicte, en razón de que hacen una composición provisional, en espera de una definitiva, como forma de negociación equitativa de las partes, concientes de la tardanza que forzosamente requiere de plazos para preparar la resolución final, esto es, para evitar que por el tiempo transcurrido desde la incoación del proceso a su resolución, pueda desaparecer la efectividad de la sentencia.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> La medidas cautelares no sólo aseguran la situación de hecho o de derecho que deba imperar durante la sustanciación del proceso, sino que garantizan la eficacia de la sentencia que resuelva el fondo de la controversia planteada.

Así, podemos afirmar que si bien es cierto, la finalidad principal de las medidas cautelares consiste en reducir los riesgos generados por el retardo de la emisión de la sentencia, también lo es que, protegen la seriedad de la función jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que también garantizan la eficacia de su sentencia, para que la justicia no se burlada.

## **4.2. Regulación de las medidas cautelares en el Procedimiento Contencioso Administrativo.**

### **4.2.1. Concepto de medida cautelar**

A fin de entrar en materia, conviene recordar que el Diccionario Jurídico Mexicano, nos dice que “las medidas cautelares, calificadas también como providencias o medidas precautorias, son instrumentos que puede decretar el juzgador, a solicitud de las partes o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las mismas partes o la sociedad, con motivo de la tramitación de un proceso, que pueden tomarse tanto con anterioridad a la iniciación del proceso como durante toda la tramitación del mismo, en tanto se dicta la sentencia firme que le ponga fin, o cuando termina definitivamente el juicio por alguna otra causa.”<sup>12</sup>

Algunos autores conceptualizan las medidas cautelares, como “Aquellas establecidas por el juez con el objeto de impedir los actos de disposición o administración que pudieran hacer ilusorio el resultado del juicio y con el objeto de asegurar de antemano la eficacia de la decisión a dictarse en el mismo”.<sup>13</sup>

Asimismo son consideradas como “Actos procesales del órgano jurisdiccional adoptados en el curso de un proceso de cualquier tipo o previamente a él, a pedido del interesado o de oficio para asegurar bienes, pruebas o mantener situaciones de hecho o para seguridad de personas o satisfacción de sus necesidades urgentes; como un anticipo que puede o no ser definitivo, de la garantía jurisdiccional de la defensa de la persona y de los bienes, para hacer eficaces las sentencias de los jueces.”<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> UNAM, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico, Tomo I-O, Porrúa S.A., 9ª ed., México, 1996, pág.2091 y siguientes.

<sup>13</sup> PINA VARA RAFAEL, Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa, 17 ed. México, 1991.

<sup>14</sup> GALLEGOS FEDRIANI PABLO O., Las Medidas Cautelares contra la Administración Pública, Ed. Ábaco de Rodolfo de Palma, Buenos Aires, Argentina, 2002, pág. 23 y siguientes.

Pallares menciona que se entiende por medidas cautelares las que autoriza la ley para que el titular de un derecho subjetivo asegure oportunamente su ejercicio cuando carece de un título ejecutivo, mediante el cual pueda de inmediato obtener la ejecución judicial del mismo.<sup>15</sup>

Por su parte, el Magistrado del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Jean Claude Tron Petit nos comenta que la finalidad del proceso cautelar consiste en:

“facilitar y asegurar el desarrollo normal y eficaz de los procesos declarativo y ejecutivo que no se desarrollan en un lapso corto. A este respecto, se provee la adopción de medidas procesales variables y adecuadas a cada supuesto fáctico y momento, considerando que ante la natural dinámica evolutiva del proceso declarativo y ejecutivo, el cautelar a su vez debe evolucionar. La base de los procesos cautelares, radica en la existencia de una “sospecha de buen derecho en el fondo”, por lo que si se desvanece el “fumus boni iuris”, la medida adoptada puede y aun debe también desaparecer, en el entendido que si esta apariencia retorna, lo propio debe suceder con la providencia cautelar (u otra más adecuada). Esto es lo que se conoce como la provisionalidad de la disposición precautoria que, además, termina con el proceso principal del cual era apenas instrumento y que se transforman en “definitivas” por que su base no está ya en un simple “fumus boni iuris”, sino en un “bonus iuris” asentado en una sentencia firme.”<sup>16</sup>

Asimismo, el autor en cita asevera: “las medidas cautelares son decisiones y actuaciones judiciales que deben practicarse o adoptarse preventivamente, en determinados casos previstos en la ley, pensadas para asegurar el cumplimiento de la sentencia que, en su momento, se dicte y que estarán en vigor hasta que se ejecute la sentencia firme que ponga fin al juicio”. Recordemos que más que hacer justicia, las medidas que nos ocupan están destinadas a dar tiempo a la justicia para que cumpla con eficacia su obra, pues de otro modo la decisión final sería ineficaz.

Por lo tanto, podemos decir que las medidas cautelares consisten en un medio tendiente a asegurar el cumplimiento de las resoluciones judiciales cuando,

---

<sup>15</sup> PALLARES EDUARDO, op cit. pág.525.

<sup>16</sup> TRON PETIT JEAN CLAUDE, Manual de los Incidentes en el Juicio de Amparo, Ed. Themis, México, Pág. 365.

antes de entablarse el proceso o durante su curso, cuando existe el riesgo de que la decisión jurisdiccional sea incumplida.<sup>17</sup>

Así, podemos entender por medidas cautelares aquellos actos procesales impuestos por el juzgador, con carácter provisional, a instancia de parte o de oficio, con la finalidad de conservar la materia del proceso y asegurar, así el cumplimiento de las resoluciones jurisdiccionales, evitando un irremediable daño con motivo de la tramitación de un proceso.

#### **4.2.2. Características**

De las definiciones e ideas expuestas con antelación, a manera de corolario, podemos decir que las medidas cautelares tienen como características:

##### **4.2.2.1. Su carácter instrumental**

Se dice que cumplen con una misión de aseguramiento en función de otros procesos, debido a que no pueden existir por sí mismas, sino que deben referirse necesariamente a un proceso actual o promoverse dentro de un lapso determinado, ya que la decisión que recae al respecto no produce efectos de cosa juzgada, pues ante hechos diversos a los que acontecían al momento de otorgarse, puede quedar sin efectos, ello aunado al hecho de que pueden ser substituidas por otras más prácticas.

Consideramos lo anterior, debido a que, en ordenamientos como el Código Federal de Procedimientos Civiles, se admite que se dicten medidas con anticipación al juicio que busca resguardar. El cuerpo procesal en comento dispone en su artículo 397 que:

“Si la medida se decretó antes de iniciarse el juicio, quedará insubsistente si no se interpone la demanda dentro de los cinco días de practicada, y se restituirán las cosas al estado que guardaban antes de dictarse la medida”.

Como podemos observar de la disposición legal reproducida, si la medida se solicita y obtiene antes de presentarse la demanda y no se cumple con la carga que

---

<sup>17</sup> En otras palabras, podemos decir que para evitar que el daño producido por la inobservancia del derecho resulta agravado por el inevitable retardo del remedio jurisdiccional, está preordenada la actividad cautelar, puesto que mientras se esperan las providencias definitivas, las cautelares anticipan provisoriamente sus efectos.

impone la ley (consistente en presentarse dentro de un determinado plazo que la ley prescribe), quedará sin efectos.

En este sentido, es lógico concluir que las medidas cautelares no constituyen un fin en sí mismas, sino que están sujetas a otra providencia cuyos resultados aseguran interinamente, o están por así decirlo, al servicio de una providencia definitiva, con el propósito de preparar el terreno y aportar los medios más aptos para su éxito.

Recordemos que el carácter instrumental de las medidas cautelares, "lleva necesariamente a que éstas se extingan cuando se pronuncia la providencia principal y se desarrolle su eficacia ejecutiva. Si la sentencia ha reconocido el derecho reclamado por el demandante la medida habrá cumplido su propósito y entrará a producir pleno efecto el carácter ejecutivo de la resolución. Por el contrario, si la demanda es desestimada la medida perderá toda su eficacia y desaparecerá del orden procesal."<sup>18</sup>

#### **4.2.2.2. Duración limitada o provisional**

De acuerdo al Maestro Góngora Pimentel, citando a Piero Calamandrei, esta cualidad de la medida cautelar "quiere significar que los efectos jurídicos de la misma no sólo tienen duración temporal sino que tienen duración limitada a aquél período de tiempo que deberá transcurrir entre la emanación de la providencia cautelar y la emanación de la providencia jurisdiccional definitiva". Están destinadas, por su naturaleza, a agotarse ya que su finalidad habrá quedado lograda en el momento en que se produzca la providencia sobre el fondo de la controversia. El interés específico que justifica la emanación de las medidas cautelares surge de la existencia de un peligro de daño jurídico, derivado del retardo de una providencia jurisdiccional definitiva (*periculum in mora*); pero en realidad, para que surja el interés específico de reclamar una medida cautelar es necesario al elemento prevención se le añada el carácter de urgencia de la medida y a estos dos uno tercero: la mora de la providencia definitiva, considerada como causa de ulterior daño.

---

<sup>18</sup> MARIN GONZALEZ JUAN CARLOS, *Las Medidas Cautelares en el Proceso Civil*, Porrúa S.A., ITAM, México, 2004, pág.238.

Así, la función de las providencias cautelares nace de la relación que se establece entre dos términos: la necesidad de la providencia, la cual para ser prácticamente eficaz, se debe dictar sin retardo, y la falta de aptitud del proceso ordinario para crear sin retardo una providencia definitiva.<sup>19</sup>

De lo anterior se advierte que la eficacia de la decisión cautelar respecto del resultado final del proceso aparece tan sólo durante éste, dado que desaparecerá cuando se dicte la sentencia definitiva decidiendo jurisdiccionalmente en forma final el litigio al que la medida cautelar dictada accede esto es, los efectos jurídicos de las mismas no sólo tienen duración temporal, sino que tienen duración limitada a aquel periodo de tiempo que deberá transcurrir entre la emanación de la providencia cautelar y la emanación de otra providencia jurisdiccional, que comúnmente recibe el nombre de definitiva.

Se dice lo anterior, en razón de que como hemos podido observar, la naturaleza preservativa, provisoria y temporal, se funda en el temor de que una persona contra la que se pretende entablar o ya se haya entablado una demanda, se ausente o se oculte; y la posibilidad real de que se oculten o dilapiden algunos bienes sobre los que deba ejercitarse una acción real o el temor de que el deudor los oculte o enajene cuando la acción sea personal y sean los únicos bienes que obtuviere.

Por ello es que en la doctrina es común encontrar que las medidas que nos ocupan, se reducen a dos, y que consisten en: el arraigo de personas y el embargo precautorio.<sup>20</sup>

En efecto, son provisionales debido a que están destinadas a durar mientras no sobrevenga un acontecimiento o cambio de circunstancias que demuestre la conveniencia de su cesación, ya que por su propia naturaleza, su finalidad habrá quedado lograda en el momento en que se dicte la sentencia que resuelva el fondo de la controversia.

Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la siguiente Jurisprudencia P./J. 21/98 MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS

---

<sup>19</sup> GÓNGORA PIMENTEL, GENARO., op cit pág. 153.

<sup>20</sup> Vid. PEREZNIETO CASTRO LEONEL. Derecho Procesal, Biblioteca, Diccionarios Jurídicos Temáticos, Volumen 4, pág.125 y siguientes

PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA. leíble en la página 18, Tomo VII, Marzo de 1998, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en la cual consideró que:

“... Las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a las resultas del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.”

Ello acontece debido a que, entre las finalidades que tiene la medida cautelar, se encuentra la de asegurar la efectividad de la declaración que ponga fin al proceso principal, manteniendo o creando la situación de hecho que lo haga posible (ya sea preservando una situación entre partes, o bien creando una nueva).

Lo anterior acontece en razón de que durante el lapso que ineludiblemente transcurre entre el comienzo de un juicio y el dictado de la sentencia definitiva, pueden surgir múltiples circunstancias que tornen imposible o dificulten la ejecución forzada o diluyan los efectos de la decisión final. Existe siempre el peligro de que, mientras los órganos jurisdiccionales actúan la situación de hecho se altere, de modo tal que haga resultar ineficaces e ilusorias sus providencias, llegando éstas en consecuencia, cuando el daño es ya irremediable, de manera tal que, como expresa Calamadrei, para impedir que el daño producido por la inobservancia del derecho resulte agravado por este inevitable retraso del remedio jurisdiccional (*periculum in mora*), está preordenada precisamente la actividad cautelar la cual, mientras se esperan las providencias definitivas destinadas a hacer observar el derecho, provee a anticipar provisoriamente sus previsibles efectos.

#### **4.2.2.3. Su flexibilidad**

También conocida como variabilidad, significa que su contenido puede ser modificado, si se demuestra que variaron las circunstancias concretas que motivaron la emanación de la providencia cautelar.

Lo anterior significa que las medidas cautelares son flexibles o mutantes en tanto que en cualquier momento, hasta que se dicte sentencia definitiva, pueden ser ampliadas, mejoradas, sustituidas o revocadas. Así lo destaca Juan Carlos Marín González, citando a José Ovalle, al señalar que “Nada impide, lógicamente, que estas medidas puedan ser modificadas antes de que se dicte la sentencia definitiva, si en el transcurso del proceso cambian las circunstancias que tuvo presente el tribunal al concederlas (cláusula rebus sic stantibus). Esta característica ha sido recogida por la doctrina bajo el nombre de variabilidad de las medidas cautelares. OVALLE FAVELA, señala a este respecto que “una característica esencial de las providencias cautelares (es) su variabilidad. Las medidas cautelares dan vida a una relación que se continúa a lo largo del proceso, hasta que se extingue como consecuencia del pronunciamiento de la sentencia definitiva, independientemente de que ésta confirme o niegue la hipótesis de la apariencia del derecho sostenida en la providencia precautoria”. Hasta aquí el autor citado no se ha referido en verdad a la variabilidad como característica de las medidas cautelares, sino a su provisionalidad. De allí que a renglón seguido señale: “Pues bien: además de que las medidas cautelares tienen una duración limitada al tiempo que transcurre entre la emanación de la providencia cautelar y la emanación de la providencia principal, su contenido puede ser modificado durante ese periodo si se demuestra que variaron las circunstancias concretas que motivaron la emanación de la providencia cautelar original.”<sup>21</sup>

#### **4.2.3. Presupuestos de las medidas cautelares**

Como podemos observar de las diversas acotaciones que sobre el tema que nos ocupa han efectuado maestros de la talla de Piero Calamandrei, para el otorgamiento de las medidas cautelares deben concurrir determinados presupuestos. Lo anterior acontece, toda vez que para dictarse, la persona que pretende obtenerla debe, además de probar la necesidad de la medida y el derecho para obtenerla, lo que

---

<sup>21</sup> MARIN GONZALEZ JUAN CARLOS, op cit. pág., 236.

se conoce en la doctrina como el peligro en la demora (*periculum in mora*) y la apariencia del buen derecho o verosimilitud del derecho invocado (*fumus bonis juris*) otorgar la caución, que responda por los eventuales perjuicios que se causen con su otorgamiento. En ese contexto es menester que el que pida la providencia precautoria por una parte deberá acreditar el derecho que tiene para gestionar y la necesidad de la medida que solicita, y por la otra, responder de los posibles daños y perjuicios que se causen a terceros con su otorgamiento.<sup>22</sup>

#### **4.2.3.1. Peligro en la demora.**

También conocido como peligro de la mora procesal consiste en la posible frustración de los derechos del pretendiente de la medida, que puede darse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo, es decir, el peligro de un daño jurídico derivado del retardo en la resolución que debe dictarse en el proceso principal, esto es, la probabilidad de que la tutela jurídica definitiva que la actora aguarda pueda frustrarse en los hechos, porque a raíz del transcurso del tiempo, los efectos del fallo final resulten prácticamente inoperantes, de acuerdo al juicio objetivo de una parte razonable, o por la propia actitud de la parte contraria.<sup>23</sup>

Se dice que la expresión sin demora, significa que debe ser expedida de inmediato, porque de lo contrario el daño temido puede transformarse en un daño efectivo.

De conformidad con esta concepción, en la doctrina procesal diversos autores concuerdan en señalar que si el demandado no presenta problemas de solvencia económica en relación con la acción personal intentada en su contra, si no hay peligro de que se oculte o dilapide el bien objeto de la acción real, o si no hay peligro de fuga de quien se va demandar, existiere peligro de pérdida, ocultación o alteración de los bienes; la medida debiera ser desechada, debido a que si se pide el secuestro de bienes, el arraigo de la persona o el depósito de algunos libros y no se acredita ninguno de los peligros que hemos enunciado, no se satisface el peligro en la

---

<sup>22</sup> Vid. DE PINA, RAFAEL JOSE CASTILLO LARRAÑAGA Derecho Procesal Civil, Ed. Porrúa, S.A. 1º ed.1974, pág. 370.

<sup>23</sup> De conformidad con esta última concepción, si el demandado no presenta problemas de solvencia económica en relación con la acción personal intentada en su contra, o si no hay peligro de que oculte o dilapide el bien objeto de la acción real, o sino existe peligro de pérdida, ocultación o alteración de los bienes que será demandado no se configura este presupuesto, puesto que como hemos señalado, las medidas cautelares pretenden conservar la situación de hecho preexistente.

demora, esto es el temor fundado o el peligro de que las personas o bienes (cosas, libros, documentos y papeles) puedan ocultarse, perderse o alterarse.

Así, podemos decir que el *periculum in mora* consiste en la demora que puede generarse por la temporalidad entre la presentación de la demanda y la resolución final, que haga que por el transcurso del tiempo el fallo final resulte prácticamente ilusorio o ineficaz.

#### **4.2.3.2. La apariencia de la existencia del derecho**

Por su parte, la apariencia de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva, que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso.

En este sentido se debe acreditar, en una primera aproximación y en sede provisional, que razonablemente hay probabilidades de obtener sentencia favorable, en virtud de que el demandante al solicitar la medida cautelar, está afirmando la existencia de un derecho, lo que implica la obligación a su cargo de por lo menos acreditar la existencia de tal derecho; pues la base de las medidas cautelares radica en la existencia de una "sospecha de buen derecho", debido a que las medidas ejecutivas tienen la certeza del derecho de las partes, es decir, en las cautelares existe un simple "fomus boni juris" en tanto que en las definitivas un "boni juris" decretado en una sentencia firme.

Respecto al tema en comento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado que los elementos antes señalados son los dos presupuestos procesales de mayor importancia que deben considerarse en el otorgamiento de las medidas cautelares, señalando en la tesis de jurisprudencia P/J.16/96 SUSPENSION. PROCEDENCIA EN LOS CASOS DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO INDEFINIDO. Lo que a continuación se apunta:

"...En este aspecto cabe señalar que son dos los extremos que hay que llenar para obtener la medida cautelar: 1) Apariencia de buen derecho y 2) Peligro en la demora. La apariencia de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y sería que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a

través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso; el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del pretendiente de la medida, que puede darse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. En síntesis, la medida cautelar exige un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, que se hace sobre la existencia del derecho cuya tutela se solicita a los tribunales.”<sup>24</sup>

Góngora Pimentel apoya esta idea destacando que “la suspensión como medida cautelar que es, se encuentra condicionada a dos presupuestos, la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, denotando que el primer elemento se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso, y el segundo, a la premura en el dictado de la medida.”<sup>25</sup>

#### **4.2.3.3. El otorgamiento de garantías.**

Aunado a los requisitos señalados, de acuerdo a lo doctrinarios se agrega un tercer supuesto necesario para la concesión de las medidas cautelares, denominado caución.

Lo anterior acontece, en virtud de que si bien, como hemos precisado, el fundamento último de las medidas cautelares consiste en intentar evitar perjuicios que pudieran producirse para el demandante a causa del tiempo necesario que deben emplear los tribunales para resolver el conflicto ante ellos planteados, como consecuencia de la urgencia de detener los efectos del acto de autoridad que se impugna, también lo es que, quien pide la medida será responsable de los perjuicios que pueda ocasionar.

Así lo señala Juan Carlos Marín, al indicar:

“En las normas relativas a las medidas precautorias contenidas en el CPCDF encontramos diversas disposiciones que nos permiten concluir que la caución constituye por regla general, un tercer supuesto necesario para la concesión de las medidas cautelares en el proceso civil

---

<sup>24</sup> Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente al mes de abril de 1996, Novena Época, Tomo III, página 37.

<sup>25</sup> GÓNGORA PIMENTEL, GENARO, “La suspensión en el Juicio de Amparo” en “La apariencia del buen derecho” Suprema Corte de Justicia de la Nación, serie debates, México, 1996, Pág. .80.

mexicano. (...). En estas condiciones los jueces deben exigir este requisito junto a los demás que hemos venido estudiando para conceder la medida. (...). En el derecho procesal civil mexicano, por tanto quien pide una medida cautelar sabe de antemano que será responsable de los perjuicios que la medida ocasiona. En otras palabras, si bien la ley permite al demandante para proteger sus derechos solicitar una o más medidas cautelares le exige, como contrapartida, que garantice mediante una caución económica los posibles perjuicios que de ella puedan seguirse. Así el legislador mexicano envía una clara señal a quienes decidan utilizar esta herramienta procesal: pueden hacerlo pero es bajo su estricta responsabilidad. Si se producen daños éstos deben ser indemnizados por quien pide la medida cautelar. En segundo lugar, me llama la atención que el tribunal quede al margen de esta responsabilidad, cual Pilatos, concede la medida y, posteriormente no asume ninguna responsabilidad por su errónea concesión."

Como se aprecia, el requisito de la caución viene a favorecer a la contraparte del promovente, quien obviamente tiene derecho a ser tratado con las mismas garantías y condiciones que el demandante. "CARNELUTTI a este respecto observa que, cuando dos contienden acerca del disfrute de una cosa, se halla en posición indiscutiblemente superior el que la posee. Las razones de esta superioridad son prácticas e intuitivas: basta para mencionar una de ellas, imaginar la hipótesis de los aspirantes a una herencia importante, poseída por uno y reclamada por el otro, el poseedor tiene, por lo menos, sobre su adversario, y con mayor motivo si éste no cuenta con otros bienes de fortuna, la ventaja de sacar de la propia cosa controvertida los medios para sostener el proceso".<sup>26</sup>

En otras palabras, si bien la ley permite al demandante para proteger sus derechos solicitar una o más medidas cautelares, le exige como contrapartida, que garantice mediante una caución económica los posibles perjuicios que de ella puedan seguirse.

En estas condiciones, es lógico entender que en diversos ordenamientos, como el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establecen que los órganos jurisdiccionales deben exigir este requisito junto a los demás que hemos estudiado para conceder la medida. Al precisar, el Código Procesal Civil Adjetivo en cita en sus numerales 387, y 391, que la parte que solicite la medida debe previamente otorgar garantía suficiente para responder por los daños y perjuicios que con ella se ocasionen a persona distinta de la

---

<sup>26</sup> MARIN GONZALEZ JUAN CARLOS, op cit. pág., 241.

que solicite la medida, y la Ley Procesal Contenciosa Administrativa, en sus artículos 24 y 27, que tratándose de una afectación patrimonial, el Magistrado Instructor exigirá una garantía para responder de los daños y perjuicios que ocasionen con la medida, tal y como se corrobora de la lectura de los preceptos que por ser de importancia se reproducen a continuación:

#### Código Federal de Procedimientos Civiles

“Artículo 387.- En todo caso en que la mantención de las cosas en el estado que guarden pueda causar daño o perjuicio a persona distinta de la que solicite la medida, se exigirá previamente, garantía bastante para asegurar su pago, a juicio del tribunal que la decrete.”

“Artículo 391.- La parte que solicite la medida debe previamente otorgar garantía suficiente para responder de los daños y perjuicios que con ella se ocasionen, y la parte contra la que se dicte, podrá obtener el levantamiento de la medida o que se no efectúe, otorgando contragarantía suficiente para responder de los resultados del juicio.”

#### Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

“Artículo 24.- ... El Magistrado Instructor podrá ordenar una medida cautelar, cuando considere que los daños que puedan causarse sean inminentes. En los casos en que se pueda causar una afectación patrimonial, el Magistrado Instructor exigirá una garantía para responder de los daños y perjuicios que se causen con la medida cautelar.”

“Artículo 27.- En los casos en los que las medidas cautelares puedan causar daños a terceros, la Sala Regional las ordenará siempre que el actor otorgue garantía bastante para reparar mediante indemnización el daño y los perjuicios que con aquéllas pudieran causarse si no obtiene sentencia favorable en el juicio. Si no es cuantificable la indemnización respectiva, la Sala Regional fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

Las medidas cautelares podrán quedar sin efecto si el tercero da, a su vez, caución bastante para indemnizar los daños y perjuicios que pudieran causarse por subsistir las medidas cautelares previstas.

Por su parte, la autoridad puede obligarse a resarcir los daños y perjuicios que se pudieran causar al particular; en cuyo caso, el Tribunal, considerando cuidadosamente las circunstancias del caso, puede no dictar las medidas cautelares. En este caso, si la sentencia definitiva es contraria a la autoridad, la Sala Regional, la Sección o el Pleno debe condenarla a pagar la indemnización administrativa correspondiente.

#### **4.2.3.4. Presupuestos de las medidas cautelares en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo**

Fue tan evidente la importancia que tuvo en el legislador de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el ya mencionado *fomus boni juris*; peligro en la demora, que tanto en el incidente de suspensión de medidas cautelares como en el de la ejecución del acto administrativo impugnado, los dispuso como supuestos de procedencia, al indicar:

**“Artículo 24.-...**

I. El escrito en donde se soliciten las medidas cautelares señaladas, deberá contener los siguientes requisitos:

...

Los hechos que se pretenden resguardar con la medida cautelar, y

d) Expresión de los motivos por los cuales solicita la medida cautelar que se solicita (sic).

...

II. Con el escrito de solicitud de medidas cautelares, se anexarán los siguientes comentarios(sic):

a) El que pida la medida cautelar deberá acreditar el derecho que tiene para gestionar la necesidad de la medida que solicita; y

...”

**“Artículo 28.-** El demandante, podrá solicitar la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, cuando la autoridad ejecutora, niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, cumpliendo con los siguientes requisitos:

...

VII. Exponer en el escrito de solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, las razones por las cuales considera que debe otorgarse la medida y los perjuicios que se causarían en caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite.

...” .

Así las cosas durante la tramitación del Juicio Contencioso Administrativo Federal, la persona que pretende obtener las medidas cautelares debe probar la necesidad de la medida y el derecho para obtenerla.

Se colige lo anterior, debido a que al establecer el ordenamiento procesal antes señalado, que el que pida la medida cautelar deberá señalar en el escrito que la solicita los hechos que pretende resguardar y los motivos por los cuales la requiere, así como acreditar el derecho que tiene para gestionarla, significa que el

solicitante invoque motivos serios y fundados en apoyo de su demanda *fomus bonis juris*, y que el daño ocasionado durante el tiempo de desarrollo del proceso contencioso administrativo sea difícilmente reparable *periculum rei*.

Lo anterior acontece, debido a que la función de las providencias cautelares en el Juicio Contencioso Administrativo, al igual que en el derecho común, nace de la relación que se establece entre dos términos: la necesidad de la providencia, para ser prácticamente eficaz, se dicte sin retardo, y la falta de aptitud del proceso ordinario para crear sin retardo una providencia definitiva.<sup>27</sup> Ello obedece a que, como apuntamos, son dos los extremos que hay que cumplir para obtener la medida cautelar, los cuales consisten en:

- 1) La Apariencia de buen derecho ("*fomus boni juris*").
- 2) El Peligro en la demora ("*periculum in mora*").

La apariencia de la existencia del derecho es un presupuesto que condiciona la admisibilidad de la medida y apunta a una credibilidad objetiva y seria que descarta una pretensión manifiestamente infundada y temeraria o muy cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Ello obedece a que las medidas cautelares, más que hacer justicia, están destinadas a dar tiempo a la justicia para cumplir eficazmente su obra.<sup>28</sup> Por su parte, el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del pretendiente de la medida, que puede darse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo, aunque ésta fuere en sentido favorable.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> (Véase ejecutoria de la contradicción la jurisprudencia P./J. 12/90, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: III, abril de 1996, página: 37, de voz: SUSPENSION. PROCEDENCIA EN LOS CASOS DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO INDEFINIDO.

<sup>28</sup> Según Piero Calamandrei, en su obra titulada *Introducción al Estudio Sistemático de las Providencias Cautelares*, Ed. Bibliográfica Argentina, 1945, por cuanto se refiere al primer elemento señalado, el conocimiento cautelar se limita en todos los casos a un juicio de probabilidad y de verosimilitud, porque declarar la certeza de la existencia del derecho es función de la providencia principal y **en sede cautelar basta que la existencia del derecho aparezca verosímil**, o sea, dice, basta que según un cálculo de probabilidades, se pueda prever que la providencia principal declarará el derecho con sentido favorable a aquel que solicita la medida cautelar y expresa este tratadista: "El resultado de esta cognición sumaria sobre la existencia del derecho tiene pues en todos los casos, valor no de declaración de certeza sino de hipótesis, solamente cuando se dicte la providencia principal se podrá ver si la hipótesis corresponde a la realidad."

<sup>29</sup> En relación con el segundo de los indicados elementos, el autor ya mencionado manifiesta que el problema del Juez en sede cautelar no es el de examinar si el derecho del reclamante está en peligro, sino el de ver si este peligro sería susceptible de agravarse e incluso de transformarse en daño irreparable, cuando, al determinar las medidas más aptas para prevenirlo, hubiese de esperar hasta la emanación de la providencia principal; y añade que la providencia cautelar se dirige, no a eliminar definitivamente el peligro que amenaza el derecho, sino a eliminar el peligro que derivaría del retardo de la providencia definitiva.

Respecto al tema en comento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado que los elementos antes señalados son los dos presupuestos procesales de mayor importancia que deben considerarse en el otorgamiento de las medidas cautelares, señalando en la tesis de jurisprudencia P/J.16/96 SUSPENSION. PROCEDENCIA EN LOS CASOS DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO INDEFINIDO. lo que a continuación se apunta:

“...En este aspecto cabe señalar que son dos los extremos que hay que llenar para obtener la medida cautelar: 1) Apariencia de buen derecho y 2) Peligro en la demora. La apariencia de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y seria que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso; el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del pretendiente de la medida, que puede darse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. En síntesis, la medida cautelar exige un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, que se hace sobre la existencia del derecho cuya tutela se solicita a los tribunales.”<sup>30</sup>

Por ello es que si bien es cierto que de acuerdo a diversos autores, la caución constituye el tercer presupuesto necesario para el otorgamiento de las medidas cautelares, también lo es que, como vimos al tratar del tema de la suspensión, las garantías deben ser consideradas como parte de los requisitos de eficacia, ya que así se reconoce expresamente en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al indicar en el artículo 25, segundo párrafo, que: “Cuando no se otorgare la garantía dentro del plazo señalado, las medidas cautelares dejarán de tener efecto”. Góngora Pimentel apoya esta idea destacando que “la suspensión como medida cautelar que es, se encuentra condicionada a dos presupuestos, la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, denotando que el primer elemento se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso, y el segundo, a la premura en el dictado de la medida.”<sup>31</sup>

#### **4.2.4. Finalidad de las medidas cautelares**

---

<sup>30</sup> Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente al mes de abril de 1996, Novena Época, Tomo III, página 37.

<sup>31</sup> GÓNGORA PIMENTEL, GENARO, “La suspensión en el Juicio de Amparo” en “La apariencia del buen derecho” Suprema Corte de Justicia de la Nación, serie debates, México, 1996, Pág. .80.

Con base en las características precisadas con antelación, se puede afirmar que la medida cautelar es una verdadera decisión jurisdiccional valorativa de las circunstancias de hecho y de derecho aparentes al momento de su dictado, reclamada como reacción inmediata y provisional, tendiente a superar el peligro de la pérdida o el perjuicio de pruebas, cosas, personas o derechos, que pudiera resultar de la eventual desigualdad de las partes, en orden a la disposición de aquéllas desde el origen de un conflicto sometido a decisión judicial, en atención a que son instrumentos que autoriza la ley para que el titular de un derecho subjetivo asegure oportunamente su ejercicio, cuando carece de un título ejecutivo mediante el cual pueda de inmediato obtener la ejecución judicial del mismo.

Lo anterior es así, debido a que a través de una medida cautelar se procura un arreglo provisional del litigio, que puede consistir en que se impida o por el contrario se imponga, el cambio de la situación existente, dando lugar a la distinción que hace Carnelutti,<sup>32</sup> entre la prevención conservativa y la innovativa, en la cual refiere que cuando la satisfacción de la pretensión eventualmente acogida por la sentencia final pudiera verse comprometida por una alteración de las circunstancias existentes, se adoptarán medidas para que éstas se conserven, y en caso de que el resultado del proceso se comprometiera si no se dispusiera desde ya un determinado cambio de estado de los hechos, las medidas preventivas pueden presentarse como una modificación de una situación existente, en la cual el particular pretende ser colocado en una situación nueva, distinta de la que gozaba antes el acto.<sup>33</sup>

Por ello coincidimos con Raúl Martínez Botos,<sup>34</sup> al afirmar que “Las medidas cautelares constituyen un medio tendiente a asegurar el cumplimiento de las resoluciones judiciales cuando, antes de iniciarse el proceso o durante su curso, una de las partes demuestra que su derecho es prima facie verosímil y que existe peligro de que la decisión jurisdiccional final que se dicte sea cumplida.”

---

<sup>32</sup> CARNELUTTI, FRANCISCO Sistema de Derecho Procesal Civil, Tomo I, Buenos Aires, 1994, pág. 339.

<sup>33</sup> Con relación a las medidas positivas algunas materias no parecen presentar mayores problemas. Así ocurre por ejemplo, con la figura de los alimentos provisionales en los procesos de nulidad o de divorcio, en los cuales no se cuestiona el que antes de entrar a discutir el fondo del litigio, el demandado debe pagar una suma a título de alimentos provisionales. Algo similar ocurre en materia de propiedad industrial y marcas, en donde en muchas ocasiones se requiere de concretas medidas positivas o anticipativas para que la tutela resulta verdaderamente efectiva, tales como las que enumera el artículo 199-Bis de la Ley de la Propiedad Industrial, dentro de los que se puede considerar, entre otros, el retiro de mercancías que infrinjan los derechos tutelados en la ley de la materia.

<sup>34</sup> MARTÍNEZ BOTOS RAÚL, Medidas Cautelares, Cuarta Ed. reestructurada y ampliada por Víctor de Santo, Ed. Universidad, Buenos Aires, Argentina, 1999, pág. 28.

Así entonces debemos precisar que la finalidad tradicional de la medida cautelar, consiste en mitigar el tiempo que emplean los tribunales en resolver un conflicto ante ellos planteado, es decir, la exigencia impuesta para evitar que en el tiempo transcurrido desde la incoación del proceso a su resolución por el fallo, pueda desaparecer la efectividad de la sentencia. Ello significa que en la materia administrativa, con las medidas cautelares se pretende evitar la ejecutoriedad del acto administrativo (medida cautelar negativa) o anticipar la prestación solicitada en casos de necesidad, ya que imponen a la Administración el deber de una determinada conducta, habilitando a actuar al gobernado a desarrollar o desplegar una conducta, cuya actividad estaba bloqueada por el acto impugnado (medida cautelar positiva).

Así lo destaca el Magistrado Jean Claude Tron Petit<sup>35</sup>, al acotar que los objetivos que persiguen las medidas cautelares consistente en:

- ✓ Asegurar la efectividad de la declaración que ponga fin al proceso principal, manteniendo o creando la situación de hecho que lo haga posible.
- ✓ Mantener o restablecer la posición de las partes de modo que se preserve el efecto útil de la decisión final y que se conserven abiertas las posibilidades de las partes.
- ✓ Preservar o cristalizar una situación entre partes, statu quo.
- ✓ Crear o recrear, cuando se ha roto, el statu quo, o la creación de un modus vivendi nuevo.
- ✓ El contenido normal, del derecho fundamental a la tutela cautelar, demanda que la protección judicial opere precisamente sobre los derechos e intereses que son objeto del litigio, posibilitando, al final de éste, su disfrute y no una indemnización equivalente en sustitución de ellos impuesta por su desaparición o menoscabo durante el proceso.

Como podemos observar, entre las finalidades que tiene la medida cautelar se encuentra, la de asegurar la efectividad de la declaración que ponga fin al proceso principal, manteniendo o creando la situación de hecho que lo haga posible (ya sea preservando una situación entre partes, o bien, creando una nueva).

Lo anterior acontece en razón de que, durante el lapso que ineludiblemente transcurre entre el comienzo de un juicio y el dictado de la sentencia

---

<sup>35</sup> Op cit, pág. 371.

definitiva, pueden surgir múltiples circunstancias que tornen imposible, dificulten la ejecución forzada o diluyan los efectos de la decisión final.

Recordemos que existe siempre el peligro de que, mientras los órganos jurisdiccionales actúan la situación de hecho se altere, de modo tal que haga resultar ineficaces e ilusorias sus providencias, llegando éstas en consecuencia, cuando el daño es ya irremediable, de manera tal que, como expresa Calamadre, para impedir que el daño producido por la inobservancia del derecho resulte agravado por este inevitable retraso del remedio jurisdiccional (*periculum in mora*), está preordenada precisamente la actividad cautelar; la cual, mientras se esperan las providencias definitivas destinadas a hacer observar el derecho, provee a anticipar provisoriamente sus previsibles efectos.

Lo anterior significa que si bien es cierto que tanto las medidas cautelares como la suspensión de la ejecución aseguran la efectividad de la declaración que ponga fin al proceso principal del cual dependen, las primeras lo logran, manteniendo o creando la situación de hecho que lo haga posible, a diferencia de la suspensión cuyo efecto consiste esencialmente en mantener las cosas en el estado en que se encuentran con relación a los actos que se combaten.

#### **4.2.5. Clasificación de las medidas cautelares**

Como ya apuntamos de acuerdo al Código Federal de Procedimientos Civiles, las medidas cautelares, por su naturaleza y objeto suelen ser clasificadas en medidas preparatorias, de aseguramiento y precautorias. Las primeras se decretan antes de comenzar el juicio y tienen por objeto prepararlo, exigiendo la exhibición de determinadas cosas, documentos, libros o papeles que se encuentren en poder de quien será el demandado o de un tercero. Las precautorias que consisten, entre otras, en el embargo precautorio; el depósito de libros, papeles o cosas el depósito de menores y la separación de cónyuges, y pueden ser decretadas antes o durante la tramitación del juicio; su finalidad consiste en garantizar la eficacia de la sentencia que se dicte o evitar que en el curso del procedimiento se alteren o destruyan los papeles o cosas, o se verifiquen situaciones similares a las que dieron origen al litigio, adelantando provisionalmente los efectos del fallo final que se dicte; Las de aseguramiento se dictan antes de iniciarse el juicio tienen por objeto mantener las

cosas en el estado en que se encuentran, jurídica o materialmente, evitando que cambie la situación de hecho o derecho y ello impida la eficacia de las sentencias.<sup>36</sup>

Asimismo, podemos decir que las medidas cautelares se clasifican en dos grupos: por un lado las medidas cautelares reales y por el otro las personales. Estaremos en presencia de las reales, cuando se refieran al patrimonio o bienes de una persona; y hablaremos de medidas personales, cuando conciernan a la persona misma. Alcalá Zamora manifiesta que en materia penal predominan las medidas cautelares de carácter personal, es decir, aquellas que recaen sobre las personas. En tanto que en materia procesal civil, por contraste, la mayor importancia concierne a las providencias asegurativas que se adoptan en relación a los bienes. Esto no significa que en materia procesal penal sean desconocidas las medidas cautelares reales, en el procesal civil lo sean las personales. Baste decir que en la primera existen numerosas causas de aseguramiento con respecto a bienes, depósitos, fianzas, hipotecas o embargos; y en el segundo, medidas tales como el depósito.

Por su finalidad, las medidas cautelares suelen clasificarse en conservativas o innovativas. Se entiende por las primeras aquellas que se dictan para conservar la materia del litigio, en tanto que las segundas buscan modificar la situación de hecho existente. Traducido lo anterior al terreno del Contencioso Administrativo, la medida conservativa tendrá por efecto evitar que se ejecute la resolución impugnada, y la innovativa o positiva, permitir que cuando los actos impugnados ya hubieran sido ejecutados y afecten a los demandantes, se dicten las providencias que restablezcan la situación de hecho o derecho existente previa a su emisión.

De acuerdo al Magistrado Jean Claude Tron Petit<sup>37</sup>, las medidas cautelares por cuanto a su contenido o los compartimientos que imponen, pueden ser:

- a) **Negativas**. - determinaciones prohibitivas o restrictivas que:
- Evitan o suspenden la ejecución.

---

<sup>36</sup> Ha sido tal la diferencia entre una u otra medida que en diversos criterios jurisprudenciales que se han emitido, los tribunales federales han reconocido las distinciones antes acotadas: Véase tesis XVI.2o.C.20 C., de voz: "MEDIDAS PREPARATORIAS, DE ASEGURAMIENTO Y PRECAUTORIAS. CARACTERÍSTICAS, OBJETO Y MEDIOS DE IMPUGNACIÓN PARA COMBATIRLAS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO). Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIII, Marzo de 2006, pagina 2042.

<sup>37</sup> Op cit, pág. 374.

- Bloquean o interrumpen efectos de la presunción de legitimidad
  - Una pretensión administrativa “aparentemente” infundada exige su paralización inmediata.
- b) **Positivas.**- Se promueven contra actos administrativos que deniegan arbitrariamente pretensiones a cuyo reconocimiento se tiene derecho, Consisten en acciones u omisiones para conservar el statu quo.
- Anticipan la prestación solicitada.
  - Numerus apertus o de libre configuración por el juez de las medidas cautelares, no tasadas en ninguna lista o catálogo concreto.
  - Deben de concederse las más idóneas, aunque no se hayan pedido expresa y específicamente de ese modo por el demandante (iura novit curia).
  - Imponen a la Administración el deber de determinada conducta; o,
  - Habilitan a actuar al ciudadano – desarrollar o desplegar una conducta- cuya actividad esta bloqueada por el acto impugnado (acto u omisión).

Así las cosas, toda vez que los artículos 24 y 25 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establecen que una vez iniciado el juicio contencioso administrativo, pueden dictarse todas las medidas cautelares necesarias para mantener la situación de hecho existente y que impidan que la resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia, o causar un daño irreparable al actor o una lesión importante del derecho que pretende, por el simple transcurso del tiempo, es que nosotros consideramos que en el Juicio Contencioso Administrativo, las medidas que pueden decretarse son entre otras, medidas negativas- conservativas y positivas-innovativas, debido a que acorde a la clasificación precisada con antelación, se entiende por las primeras como aquellas que se dictan para conservar la materia del litigio, en tanto que las segundas buscan modificar la situación de hecho existente.<sup>38</sup>

#### **4.3. Tramitación de las medidas cautelares en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.**

---

<sup>38</sup> Téngase presente que la cautela puede ser invocada por los administradores en un proceso contencioso administrativo, para hacer ejecutar provisionalmente lo que ha sido denegado o prohibido por un acto administrativo, mientras transcurre el proceso principal en que se ha impugnado el acto aludido.

En virtud de que, en términos generales las medidas cautelares no pueden existir por sí mismas, sino que deben referirse necesariamente a un proceso del cual dependen, creemos que se tramitan como incidentes.

Lo anterior, lo apoyamos en el texto de los numerales 25 y 28 del ordenamiento antes mencionado, que en el apartado respectivo indican:

**“Artículo 25.-** En el acuerdo que admita el incidente de petición de medidas cautelares, el Magistrado Instructor ordenará correr traslado a quien se impute el acto administrativo o los hechos objeto de la controversia, pidiéndole un informe que deberá rendir en un plazo de tres días. Si no se rinde el informe o si éste no se refiere específicamente a los hechos que le impute el promovente, dichos hechos se tendrán por ciertos. En el acuerdo a que se refiere este párrafo, el Magistrado Instructor resolverá sobre las medidas cautelares previas que se le hayan solicitado.

Dentro del plazo de cinco días contados a partir de que haya recibido el informe o de que haya vencido el término para presentarlo, la Sala Regional dictará resolución definitiva en la que decrete o niegue las medidas cautelares solicitadas, decida, en su caso, sobre la admisión de la garantía ofrecida, la cual deberá otorgarse dentro de un plazo de tres días. Cuando no se otorgare la garantía dentro del plazo señalado, las medidas cautelares dejarán de tener efecto.

Mientras no se dicte sentencia definitiva, la Sala Regional que hubiere conocido del incidente, podrá modificar o revocar la resolución que haya decretado o negado las medidas cautelares, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

...”.

**“Artículo 28.-** El demandante, podrá solicitar la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, cumpliendo con los siguientes requisitos.

I. Podrá solicitarla en la demanda o en cualquier tiempo, hasta antes de que se dicte sentencia, ante la Sala de conocimiento del juicio.

II. Acompañar copias de la promoción en la que solicite la suspensión y de las pruebas documentales que ofrezca, para correr traslado a cada una de las partes y una más para la carpeta de suspensión.

III. Ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la

negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución, únicas admisibles en la suspensión.

...

VIII. La suspensión se tramitará por cuerda separada y con arreglo a las disposiciones previstas en este Capítulo.

...".

Se denomina en el campo procesal, incidente a la cuestión distinta del principal asunto del juicio, pero relacionada con él, que se trata y decide por separado, a veces sin suspender el curso de aquél, y otras suspendiéndolo.<sup>39</sup>

Así lo precisan el Maestro Alfonso Noriega, en su obra Lecciones de Amparo, al indicar que "incidente es toda cuestión contenciosa que surge dentro de un juicio y que tiene con éste íntima vinculación",<sup>40</sup> y Juan Carlos Marín González, al acotar que: "El que se tramite por cuerda separada quiere decir que la petición de una providencia precautoria no suspende el curso de la causa principal que continúa avanzando no obstante el nacimiento del respectivo incidente".<sup>41</sup>

Ya al hablar del incidente de suspensión de la ejecución que establecían los artículos 227 y 228 del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, señalamos que las características de los incidentes radican en: tener relación con el objeto principal del pleito, la audiencia de la contraparte y el procedimiento sumario en que se tramitan, y las más importante que consiste en no tener independencia del juicio o recurso del cual dependa, ya que, como hemos visto por su regulación, para que exista necesariamente debe haber una contienda principal en la cual se discuta la legalidad del acto de autoridad, toda vez que se considera que al mandato objeto de impugnación se le priva de su eficacia ejecutiva durante el tiempo que se tramita el proceso en su contra, en la cual el órgano jurisdiccional tiene la potestad de ordenar a la administración que se abstenga de ejecutar o bien de llevar a cabo los actos por razones de hecho y de derecho.

En efecto, la naturaleza incidental de las medidas cautelares deriva del carácter accesorio o anexo de la controversia principal, en la cual la autoridad que la

---

<sup>39</sup> Desde un punto de vista etimológico **la palabra incidente**, significa algo que cae, interrumpe, suspende, en su acepción amplia se entiende como lo que sobreviene accesoriamente en algún asunto o negocio y tiene con él alguna conexión, y que en materia procesal, "los incidentes sin procedimientos que tienden a resolver controversias de carácter adjetivo relacionadas inmediata y directamente con el asunto principal."

<sup>40</sup> op cit pág.987.

<sup>41</sup> op cit pág.277.

decreta se limita a determinar si es o no procedente, de conformidad con los requisitos que al respecto se establezcan en la ley de la materia, ya que éste no influye o mejor dicho no debe influir, en la resolución o asunto principal porque es un procedimiento adjetivo relacionado inmediata y directamente con el asunto principal. Ello es así, dado que la base de las medidas cautelares radica en la existencia de una “sospecha de buen derecho”, siendo que en las medidas ejecutivas se tiene la certeza del derecho de las partes; es decir, en las cautelares existe un simple “fomus boni juris”, en tanto que en las definitivas un “boni juris” decretado en una sentencia firme.

#### **4.3.1. Incidente de petición de medidas cautelares.**

Como ya adelantamos, la suspensión de la ejecución del acto impugnado evolucionó a su especie medidas cautelares.<sup>42</sup>

Decimos lo anterior, debido a que el incidente que regulan los artículos 24 a 27 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo permite obtener a su solicitante, además de providencias conservativas, medidas positivas.

Si bien es cierto que con la suspensión de la ejecución del acto impugnado que establecía el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre del 2005, el legislador buscaba asegurar la sentencia que se llegase a dictar, evitando al recurrente la mortificación y menoscabo temporal de su patrimonio, paralizando temporalmente la acción que se controvierta con apoyo en el ordenamiento jurídico; también lo es que, con la nueva competencia que se otorgó al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a fin de no afectar a los particulares era necesario no sólo mantener la situación de hecho existente, sino también la posibilidad de obtener a su favor medidas positivas gracias a las cuales pudiera ser colocado en una situación distinta de la que gozaba antes de la providencia combatida.

Téngase presente que la cautela positiva que puede ser invocada por los particulares en un proceso contencioso administrativo, implica ejecutar

---

<sup>42</sup> De lo señalado por el Cuerpo Colegiado que propuso la actual Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el establecer las medidas cautelares tenía como objetivo obtener la suspensión de la ejecución de cualquier acto administrativo, e incorporar la suspensión con efectos restitutorios bajo el criterio de la apariencia del buen derecho.

provisionalmente lo que ha sido denegado o prohibido por un acto administrativo, mientras transcurre el juicio en que se ha impugnado el acto aludido, puesto que asegura la efectividad de la declaración que ponga fin al proceso principal, manteniendo o creando la situación de hecho que lo haga posible. Al anticipar la prestación solicitada se impone a la Administración el deber de determinada conducta, y por otra habilita al particular que la requiere, desarrollar o desplegar una conducta, cuya actividad está bloqueada por el acto impugnado.

No debemos olvidar que la suspensión no procedía contra actos negativos, ni contra actos consumados, debido a que al tratarse de una medida conservativa su finalidad consistía en limitar el obrar de la autoridad, a diferencia de la medida cautelar que como veremos más adelante si puede incidir en los actos ya mencionados, debido a que pueden presentarse como una modificación de una situación existente.

#### **4.3.1.1. Requisitos**

De acuerdo al artículo 24 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, la concesión de las medidas cautelares se encuentra condicionada a la integración de todos los presupuestos que enseguida se precisan:

- a).- Solicitud de parte agraviada.
- b).- Que no se contravengan disposiciones de orden público, ni de interés social.
- c).- Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al interesado con la ejecución o inejecución del acto
- d).- Que el promovente exhiba la garantía correspondiente, cuando el otorgamiento de la suspensión pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero, con el objeto de repararlos, en su caso. (Requisito de efectividad).

#### **Solicitud de parte agraviada**

Cabe señalar que, si bien es cierto, que acorde al artículo 24 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la solicitud de la parte interesada es el primero de los requisitos que deben colmarse para otorgar las medidas cautelares, también lo es que ello no opera tratándose de la concesión de

oficio, puesto que en este último caso, sólo será necesario que el Magistrado Instructor que las decreta, considere que los daños que puedan causarse sean inminentes para ello, sin necesidad de petición expresa alguna.<sup>43</sup>Luego entonces para cumplir con este requisito, la parte interesada en obtener las medidas cautelares en el escrito que las solicite debe precisar:

- a) El **nombre y domicilio para oír notificaciones** en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando el solicitante tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, en cuyo caso, el domicilio señalado para tal efecto deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala competente.
- b) La **resolución** que impugna y la fecha de su notificación.
- c) Los **hechos** que se pretenden resguardar con la medida cautelar, y
- d) La expresión de los **motivos** por los cuales solicita la medida cautelar.

Téngase presente que precisar la resolución que se impugna, indicar los hechos que se pretende resguardar y expresar los motivos por los cuales se solicita la medida, no es otra cosa, que allegar al Tribunal que conoce de la misma de los elementos necesarios que le permitan determinar la naturaleza de la violación alegada, lo cual conlleva a hacer una apreciación de carácter provisional de la ilegalidad del acto combatido, para efecto de determinar si procede o no el otorgamiento de medidas cautelares.

### **Que no se contravengan disposiciones de orden público, ni de interés social.**

Precisado en el Segundo Capítulo que las concepciones de interés social y orden público se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración, debido a que la apreciación de su existencia depende del caso concreto al órgano que la conceda, el cual al otorgar o negar la medida debe exponer los motivos por los que

---

<sup>43</sup> Vid artículo 24 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, antepenúltimo párrafo.

considera se ocasiona o no perjuicio al interés social, o si se contravienen o no disposiciones de orden público, estamos en aptitud de señalar que en un intento por definir ambos conceptos podemos decir que:

El orden público es el conjunto de normas con trascendencia jurídica, absolutamente obligatorias e irrenunciables, que persiguen cierto grado de armonía social; y

El interés social, el deseo social para el logro de determinado beneficio común o la realización de ciertas acciones tendientes a la consecución de los fines que persigue un grupo nacional, mismos que pueden estar o no previstos en el orden jurídico.

En este sentido, el interés social se traduce en cualquier hecho, acto o situación de los cuales la sociedad pueda obtener un provecho o una ventaja o evitarse un trastorno bajo múltiples y diversos aspectos, previniéndose un mal público, satisfaciéndose una necesidad colectiva o lográndose un bienestar común.

Por su parte, el orden público debe entenderse como la situación y estado de legalidad normal en que las autoridades ejercen sus atribuciones propias y los ciudadanos las respetan y obedecen; es una noción que bajo su imperio restringe la libertad individual; es la fórmula del bienestar general, y su función es asegurar el orden jurídico, pues se encuentra constituido por un conjunto de principios de orden superior, políticos, económicos y morales, a los cuales la sociedad considera estrechamente vinculada a la existencia y conservación de la organización social establecida.

El orden público y el interés social son nociones íntimamente vinculadas, en la medida que el primero tiende al arreglo o composición de la comunidad con la finalidad de satisfacer necesidades colectivas, de procurar un bienestar o impedir un mal a la población; mientras que el segundo se traduce en la necesidad de beneficiar a la sociedad, o bien evitarle algún mal, desventaja o trastorno.

Consecuentemente, las disposiciones de orden público deben entenderse como aquellas normas plasmadas en los ordenamientos legales que tengan como fin inmediato y directo tutelar derechos de la colectividad para evitarle algún trastorno o desventaja o para procurarle la satisfacción de necesidades o algún provecho o

beneficio, y el interés social como el hecho, acto o situación que reporte a la sociedad una ventaja o provecho, o la satisfacción de una necesidad colectiva, o bien, le evite un trastorno o un mal público.

Ya ha sido reconocido en diversos criterios que la decisión a tomar en cada caso concreto no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas del Juzgador, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de la sociedad, por lo que debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de una comunidad, es decir las reglas mínimas de convivencia social, a modo de evitar que con las medidas se causen perjuicios mayores que los que se pretenden evitar con su otorgamiento.

Entre los requisitos que al efecto establece el artículo 24 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se encuentra el contenido en la fracción II, inciso a), acorde al cual, quien pida la medida deberá acreditar el derecho que tiene para gestionar la necesidad de la medida, mismo que permitirá al Juzgador sopesarlo con el interés social y las disposiciones de orden público.

De ahí que, como ya adelantamos, sea necesario aquilatar el perjuicio que pueda sufrir la parte solicitante de la medida cautelar con la ejecución del acto que controvierte, con el perjuicio que podrían sufrir las metas del interés general al emitirse dicho acto. Ha sido destacado por la Segunda Sala de la Corte en la contradicción de tesis 115/2003-SS, resuelta por unanimidad de cinco votos en sesión de diecisiete de marzo de dos mil cuatro, que tratándose del requisito previsto en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, para el otorgamiento de la suspensión, consistente en: "Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público"; que:

"... Aun cuando se reclame un acto cuyo fundamento es una ley de orden público, para decidir sobre la suspensión el juzgador debe examinar el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, debido a que no basta la sola circunstancia de que se pida la paralización de los efectos del acto fundamentado en un ordenamiento de orden público para negar la suspensión bajo el argumento del carácter de éste y de que responde al interés general, ya que todas las leyes (en sentido amplio) participan en mayor o menor medida de esas características, sino que resulta imprescindible, incluso para la conservación de la materia del juicio, analizar los diversos grados de afectación al interés social y al orden público, la distinta naturaleza

del objeto específico de los ordenamientos y la causación al quejoso de daños y perjuicios de difícil reparación ...".

Como podemos advertir, los Magistrados deben realizar una ponderación de todos los intereses en conflicto al resolver los asuntos sobre medidas cautelares, tal y como sucede tratándose de las resoluciones en las cuales se impugnan sanciones impuestas a servidores públicos.<sup>44</sup>

Fue un criterio reiterado por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conocían de la suspensión de la ejecución del acto impugnado, a negarla señalando que conforme a lo dispuesto por la fracción V, del artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, debe procederse en esos términos, en virtud de que la sociedad está interesada en el cumplimiento de los actos de autoridad que tiene directa o indirectamente el debido desempeño de la función pública como actividad del Estado, esto es, el perjuicio que resentiría el interés general, al mantener en activo a un servidor público que presuntamente actuó en contravención a las disposiciones del orden público, sin embargo ese criterio se ha modificado dado que recientemente la Suprema Corte de la Justicia de la Nación en la Jurisprudencia 2a./J. 34/2004, señaló que, para efectos de determinar la procedencia o no de la medida cautelar tratándose de sanciones, como la consistente en la suspensión temporal en el cargo, la suspensión debía decretarse, ya que la sociedad no se vería afectada, pues de cualquier manera, una vez ejecutada la sanción, aquél se reincorporaría a sus funciones en las mismas condiciones en que venía prestando el servicio. Efectivamente el criterio de voz: "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. SÓLO PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LA SANCIÓN DE SUSPENSIÓN TEMPORAL DE SERVIDORES PÚBLICOS, NO ASÍ EN RELACIÓN CON EL CESE, PUES EN ESTE ÚLTIMO CASO SE AFECTA EL INTERÉS PÚBLICO." consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena

---

<sup>44</sup> Habida cuenta de que, conforme al artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las resoluciones anulatorias firmes dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas. Sirve de apoyo a la determinación anterior, la tesis Jurisprudencial V-J-SS-30, del Pleno de la Sala Superior del órgano jurisdiccional aludido, visible en la página 10, Enero de 2004, Año IV. Quinta Época, de la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de rubro: "LA DECLARATORIA DE NULIDAD DE LAS RESOLUCIONES QUE IMPONGAN SANCIONES A LOS SERVIDORES PÚBLICOS, PRIVATIVAS DE DERECHOS, DEBE SER PARA RESTITUIR LOS QUE HUBIEREN SIDO AFECTADOS", y la diversa Jurisprudencia número 2a./J.51/98, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: VIII, Agosto de 1998, página 397, que es del siguiente tenor: "SERVIDORES PÚBLICOS. LA RESTITUCIÓN DE LA TOTALIDAD DE LOS DERECHOS DE QUE HUBIERAN SIDO PRIVADOS CON MOTIVO DE UNA RESOLUCIÓN SANCIONADORA DICTADA CON FUNDAMENTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, QUE SEA ANULADA POR SENTENCIA FIRME DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDE ÍNTEGRAMENTE A LA DEPENDENCIA O ENTIDAD A LA QUE PRESTABAN SUS SERVICIOS."

Época, Tomo XIX, Abril de 2004, página 444, aportó mucho en el campo de la suspensión cuando se trata de sanciones impuestas a los servidores públicos, en virtud de que gracias a los razonamientos que contiene el criterio jurisprudencial en cita, para efectos de determinar si se ocasiona perjuicio al interés general, se toma en consideración la sanción impuesta, ya que ésta se determinó de acuerdo a la gravedad cometida.<sup>45</sup> Es tal la perspectiva que sobre el tema ha referido el máximo tribunal que en el criterio de voz: “RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PROCEDE CONCEDER LA SUSPENSIÓN EN EL AMPARO CONTRA LOS ACTOS DE REGISTRO O INSCRIPCIÓN DE LA SANCIÓN DE INHABILITACIÓN TEMPORAL”, se señaló que procede el otorgamiento de la suspensión de los actos de registro o inscripción de la sanción de inhabilitación temporal en el cargo del servicio público, en razón de que es mayor el menoscabo del servidor en su ámbito personal y profesional que el interés de la colectividad consistente en registrar, para efectos administrativos, transitorios y meramente preventivos, la sanción temporal impuesta.

Ha sido ya un problema de lo que debe entenderse por orden público e interés social que en materia de amparo en las reformas recientes a la Ley de Amparo publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 2006, el legislador enunció como nuevos casos los siguientes:

- a) **Se continúe el funcionamiento de centros de vicio**, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes;
- b) **Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos**;
- c) Se permita **el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario**;
- d) **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**;
- e) **Se permita el incumplimiento de las órdenes militares**;
- f) **Se produzca daño al medio ambiente, al equilibrio ecológico o que por ese motivo afecte la salud de las personas, y**

---

<sup>45</sup> Las precisiones anteriores sobrevienen, en razón de que en la ejecutoria de la tesis 2a./J. 112/2005, Consultable en el Seminario Judicial de la Federación Novena Época, Tomo XXII, Septiembre de 2005, página 493, el máximo tribunal señaló que si bien es cierto, tanto el cese, como la suspensión temporal, son sanciones impuestas con motivo de la comisión de conductas, su gran diferencia descansa en la gravedad ya que mientras el cese deriva de una infracción grave, tratándose de la suspensión temporal necesariamente debe ser aplicada a conductas menos graves.

**g) Se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de Ley** o bien se encuentre en alguno de los supuestos previstos en el artículo 131 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; **se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esta Ley;** se incumplan con las Normas Oficiales Mexicanas; se afecte la producción nacional;

Así las cosas si en la ley de Amparo se enuncian los supuestos en los que de acuerdo al Legislador se considera que se causan perjuicios al interés general y se contravienen disposiciones de orden público, las medidas cautelares que se dicten en el juicio contencioso administrativo deben tomar como punto de referencia tales disposiciones, ya que, como expusimos a lo largo del presente trabajo la inserción de la suspensión del acto impugnado y posteriormente las medidas cautelares tuvo como fundamento la materia de amparo.

**Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al interesado con la ejecución o inejecución del acto.**

Se alude al daño que se pueda causar al particular con la ejecución o inejecución del acto combatido, debido a que como ya precisamos al principio de este apartado, a fin de conservar la materia del litigio pueden decretarse medidas positivas, cuando, tratándose de situaciones jurídicas duraderas, se produzcan daños sustanciales al actor o una lesión importante del derecho que pretende, por el simple transcurso del tiempo.

El sentido y alcance del término “difícil reparación”, de acuerdo al Ministro Góngora Pimentel, significa que, no que sea irrisarcible, sino irreversible, porque quien solicita la suspensión quiere que el bien tutelado permanezca íntegro y no que se le asegure una indemnización.<sup>46</sup> Luego entonces será menester determinar en cada caso concreto si con la negación de la medida se causan daños de difícil reparación con la ejecución o inejecución del acto que combate.

Lo anterior es así, ya que el derecho fundamental de la tutela cautelar, demanda que la protección opere precisamente sobre los derechos e intereses que son objeto de litigio, posibilitando al final de éste, su disfrute y no una indemnización

---

<sup>46</sup> GÓNGORA PIMENTEL GENARO., op cit. pág. 69.

equivalente en sustitución de ellos impuesta por su desaparición o menoscabo durante el proceso.

### **Que el promovente exhiba la garantía correspondiente**

Como ya señalamos al tratar el tema relativo, el requisito de la garantía viene a favorecer a la contraparte del promovente, quien obviamente tiene derecho a ser tratado en condiciones similares que el demandante; puesto que la garantía, es considerada como requisito de efectividad que debe satisfacerse para que se den los efectos y la operatividad de la medida decretada, en virtud de que, básicamente tiene como objetivo la salvaguarda de los intereses de los terceros interesados a quienes les conviene que se ejecute el acto de autoridad que se combate.

El problema que se presenta en realidad, consiste en determinar el monto de la garantía que debe otorgar el interesado en obtener la medida suspensiva a su favor, ya que si bien es cierto teóricamente la indicación en la ley de que ha de ser bastante, está en clara relación con la finalidad de la garantía, que consiste en responder de la indemnización de daños y perjuicios que pueda ocasionar la medida, cierto es que la autoridad que decreta la medida en la práctica, no tiene ningún elemento objetivo para evaluar los perjuicios futuros e hipotéticos que pudieran surgir, sino únicamente experiencia y racionalidad que si bien son importantes, no son suficientes.

En congruencia con lo antes expuesto, y debido que éste requisito tiene como propósito salvaguardar los intereses del tercero interesado, creemos que al tener jurídicamente la naturaleza de incidente la Sala Regional que conozca del asunto deberá requerir a las contrapartes del promovente del juicio contencioso a fin de éstas le aporten los elementos que le permitan resolver la admisión de las garantías ofrecidas.

#### **4.3.1.2. Tramitación.**

A efecto de precisar cuál es la tramitación que procede respecto de la solicitud del incidente que nos ocupa, resulta necesario reproducir el contenido de los

artículos 24 y 25, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que son del siguiente tenor:

“Artículo 24.- Una vez iniciado el juicio contencioso administrativo, pueden decretarse todas las medidas cautelares necesarias para mantener la situación de hecho existente, que impidan que la resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia o causar un daño irreparable al actor, salvo en los casos en que se cause perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.

I. El escrito en donde se soliciten las medidas cautelares señaladas, deberá contener los siguientes requisitos:

a) Nombre y domicilio para oír notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando el solicitante tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, en cuyo caso, el domicilio señalado para tal efecto deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala competente.

b) Resolución que se pretende impugnar y fecha de notificación de la misma.

c) Los hechos que se pretenden resguardar con la medida cautelar, y

d) Expresión de los motivos por los cuales solicita la medida cautelar que se solicita.

II. Con el escrito de solicitud de medidas cautelares, se anexarán los siguientes comentarios:

a) El que pida la medida cautelar deberá acreditar el derecho que tiene para gestionar la necesidad de la medida que solicita, y

b) Una copia del escrito mencionado por cada una de las partes que vayan a participar en el juicio, para correrles traslado.

En caso de no cumplir con los requisitos de las fracciones I y II, se tendrá por no interpuesto el incidente.

...”.

“Artículo 25.- En el acuerdo que admita el incidente de petición de medidas cautelares, el Magistrado Instructor ordenará correr traslado a quien se impute el acto administrativo o los hechos objeto de la controversia, pidiéndole un informe que deberá rendir en un plazo de tres días. Si no se rinde el informe o si éste no se refiere específicamente a los hechos que le impute el promovente, dichos hechos se tendrán por ciertos. En el acuerdo a que se refiere este párrafo, el Magistrado Instructor resolverá sobre las medidas cautelares previas que se le hayan solicitado.

Dentro del plazo de cinco días contados a partir de que haya recibido el informe o de que haya vencido el término para presentarlo, la Sala

Regional dictará resolución definitiva en la que decrete o niegue las medidas cautelares solicitadas, decida, en su caso, sobre la admisión de la garantía ofrecida, la cual deberá otorgarse dentro de un plazo de tres días. Cuando no se otorgare la garantía dentro del plazo señalado, las medidas cautelares dejarán de tener efecto.

Mientras no se dicte sentencia definitiva, la Sala Regional que hubiere conocido del incidente, podrá modificar o revocar la resolución que haya decretado o negado las medidas cautelares, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

...”.

Mediante el análisis de lo dispuesto en los preceptos que previamente se han reproducido se evidencia que la tramitación del incidente de petición de medidas cautelares, puede describirse de la siguiente manera:

Iniciado el juicio, el actor solicita ante el Magistrado Instructor la medida cautelar del acto que demanda en el mismo curso de demanda, o bien por cualquier otro presentado en cualquier tiempo hasta que se dicte sentencia.<sup>47</sup>

Una vez admitido el Magistrado instructor deberá proveer respecto de la concesión de medidas provisionales, en el auto que acuerde la solicitud, y correr traslado a quien se impute el acto administrativo o los hechos objeto de controversia, pidiéndole un informe que deberá rendirse en un plazo de tres días.

Dentro de los cinco días siguientes a partir de la cuenta dada por el Magistrado instructor para rendir el informe antes mencionado, corresponde a la Sala resolver lo procedente concediendo o negando las medidas cautelares definitivas, y en caso de existir, la admisibilidad de las garantías que se ofrezcan.

Como podemos advertir, en el incidente de suspensión de petición de medidas cautelares, con relación a la suspensión del acto impugnado que contemplaba el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, se amplía el plazo para resolver la concesión de la medida definitiva de tres a cinco días. Creemos que ello obedece al tiempo que se concede a quien se imputa el

---

<sup>47</sup> Señalando la resolución que impugna, los hechos que pretende resguardar con la medida cautelar, los motivos por los cuales la solicita, acreditando el derecho que tiene para gestionar la necesidad de la medida que solicita.

acto administrativo para que pueda rendir su informe.<sup>48</sup> Asimismo creemos que otro punto importante para ampliar el plazo referido en el Código Fiscal de la Federación obedece al hecho de que en la materia administrativa, con las medidas cautelares se pretende evitar la ejecutoriedad del acto administrativo (medida cautelar negativa) o anticipar la prestación solicitada en casos de necesidad (medida cautelar positiva), ya que imponen a la Administración el deber de una determinada conducta, habilitando a actuar al particular, desarrollar o desplegar una conducta, cuya actividad estaba bloqueada por el acto impugnado.<sup>49</sup>

#### **4.3.2. Incidente de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado.**

Si ya antes afirmamos que la suspensión de la ejecución del acto impugnado evolucionó a su especie incidente de medidas cautelares, sólo nos resta acotar que el incidente de suspensión de la ejecución amplió las materias respecto de las cuales operaba.

Decimos lo anterior, ya que de la lectura del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, claramente se puede advertir que sus supuestos de procedencia son exactamente iguales al ya derogado artículo 227 del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, tal y como se corrobora de los primeros párrafos de los preceptos antes mencionados que por ser de importancia se reproducen a continuación:

---

<sup>48</sup> Ampliación que resulta de gran trascendencia, debido a que permite aportar mayores elementos al juzgador a fin de resolver la procedencia o no de las medidas planteadas. Téngase presente que las medidas descansan en el principio de la apariencia del buen derecho.

<sup>49</sup> Trasladado lo anterior al terreno del Contencioso Administrativo, observamos que la medida conservativa tendrá por efecto evitar que se ejecute la resolución impugnada, y la innovativa o positiva, permitir que cuando los actos impugnados ya hubieran sido ejecutados y afecten a los demandantes, se dicten las providencias que restablezcan la situación de hecho o derecho existente previa a su emisión.

**“Artículo 227.-** Los particulares podrán promover el incidente de suspensión de la ejecución, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, ante el magistrado instructor de la Sala Regional que conozca del asunto o que haya conocido del mismo en la primera instancia,...”.

**“Artículo 28.-** El demandante, podrá solicitar la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, cumpliendo con los siguientes requisitos...”.

Como podemos advertir de la lectura de los numerales que antecede, el incidente de suspensión de la ejecución evolucionó a la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, ya que únicamente amplió la materia fiscal respecto de la cual operaba a la administrativa. Efectivamente sostenemos lo anterior, ya que el artículo 28 antes referido, establece en su fracción XI. "En el caso en que la ley que regule el acto administrativo cuya suspensión se solicite, no prevea la solicitud de suspensión ante la autoridad ejecutora, la suspensión tendrá el alcance que indique el Magistrado Instructor o la Sala y subsistirá en tanto no se modifique o revoque o hasta que exista sentencia firme."

#### **4.3.2.1. Requisitos.**

De acuerdo con el precepto legal en referencia, los requisitos que debe contener la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado son los que a continuación se enuncian:

- a).- Solicitud de parte agraviada.
- b).- Que no se contravengan disposiciones de orden público, ni de interés social.
- c).- Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al interesado con la ejecución o inejecución del acto
- d).- Que el promovente exhiba la garantía correspondiente.

#### **Solicitud de parte agraviada.**

A diferencia del incidente de medidas cautelares que podía dictarse de oficio, en el incidente de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, el sujeto autorizado para promoverlo será el demandante, ya sea en su escrito de demanda o en cualquier tiempo, exponiendo las razones por las cuales considera que debe otorgarse a su favor.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Recordemos que al tratarse de un incidente la persona que lo solicite deberá acompañar copia de la promoción y de las pruebas documentales que ofrezca, para correr traslado a cada una de las partes, y una más para la carpeta de suspensión.

**Que no se contravengan disposiciones de orden público, ni de interés social.**

Aunado al hecho de que en términos de la fracción IX, del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, corresponde al Magistrado Instructor que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, determinar si con su otorgamiento no se contravienen disposiciones de orden público e interés social, es menester que analice: si la naturaleza del acto permite decretar la medida (puesto que si se ha consumado de manera irreparable no procede), y que aparentemente le asiste la razón al promovente, esto es, que sin entrar al análisis del fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado, que no es otra cosa que un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso, el ya mencionado.

**Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al interesado con la ejecución o inejecución del acto**

Resulta de tal importancia el requisito que nos ocupa que es uno de los que, por una parte debe exponer el promovente en su escrito y por otra analizar el Magistrado Instructor para efecto de determinar si procede o no la suspensión de la ejecución.

Al efecto previene el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, debido a que en sus fracciones VII y IX, como requisito de la suspensión que se debe:

**“Artículo 28.-....**

VII. Exponer en el escrito de solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, las razones por las cuáles considera que debe otorgarse la medida y los perjuicios que se causarían en caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite.

...

IX. El Magistrado Instructor, en el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, podrá decretar la suspensión provisional, siempre y cuando con ésta no se afecte al interés social, se contravenga disposiciones de orden público o quede sin materia el juicio, y se esté en cualquiera de los siguientes supuestos:

- ...
- c) Que sin entrar al análisis del fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado.
- ...".

#### **Que el promovente exhiba la garantía correspondiente.**

De conformidad con las fracciones IV y V, del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la materia administrativa tratándose de terceros las garantías que deben otorgar los interesados, para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que puedan causarse a las demandadas o a terceros consisten en billete de depósito o póliza de fianza.

En la materia tributaria, debido a sus peculiaridades, procede la suspensión previa garantía del interés fiscal, puesto que en términos de la fracción VI del artículo ya mencionado, sólo se permite su reducción, cuando:

- a) El monto excede la capacidad del quejoso y
- b) Se trata de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito.

#### **4.3.2.2. Tramitación**

El incidente de mérito se presentará ante el Magistrado Instructor de la Sala Regional que conozca del asunto, acompañando copia de los documentos en que haga constar el ofrecimiento, y en su caso, otorgamiento de la garantía, así como de la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad, y si la hubiera, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución.

Cabe señalar que si bien es cierto, en el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no se establece un trámite en particular con relación a la institución que nos ocupa, también lo es que no debemos perder de vista

que, el numeral de referencia en su fracción VIII, señala que el trámite del incidente de suspensión de la ejecución del acto impugnado se tramitará con arreglo a las disposiciones previstas en el Capítulo.

Luego entonces, si dentro de las disposiciones del Capítulo en que se encuentra intitulado “De las Medidas Cautelares”, encontramos el artículo 25 que prevé el trámite a seguir en el incidente de petición de medidas cautelares, resulta que en lo que no se oponga a su naturaleza el incidente de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado debe sujetarse a las mismas.

Precisado lo anterior creemos que la tramitación sería más o menos así:

Admitido, el Magistrado Instructor ordenará correr traslado a quien se le impute el acto, pidiéndole un informe que deberá rendir en un plazo de cinco días, decretando en el auto si procede o no la suspensión provisional de la ejecución.

Si la autoridad a quien se pide el informe omite presentarlo o no lo rinde dentro del término de ley, o no se refiere específicamente a los hechos que se le impute, se tendrán por ciertos. Una vez transcurrido el plazo legal para presentar el aludido informe, la Sala o la autoridad que conoce del incidente respectivo cuenta con cinco días para dictar la resolución respectiva, en la que se decrete, o niegue la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución o decida sobre la admisión o reducción de la garantía ofrecida.

#### **4.4. Instrumentos de ley establecidos para verificar el cumplimiento de las medidas cautelares.**

De acuerdo con el artículo 25 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, los instrumentos para verificar el cumplimiento de las medidas cautelares se identifican con una medida de apremio, consistente en una multa y la nulidad de las actuaciones realizadas con violación a dichas medidas.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Creemos que sólo son dos, en virtud de que el pago de daños y perjuicios a cargo de la unidad administrativa en la que preste sus servicios el servidor público, que la ley llama indemnización, sólo procede cuando el interesado en obtener las medidas cautelares, señale las consecuencias que su no acatamiento ocasionó.

Por lo que respecta al primero, la ley adjetiva antes señalada establece que su monto será de uno a tres tantos del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento, el sueldo del servidor público de que se trate, su nivel jerárquico, así como las consecuencias que el no acatamiento de la suspensión hubiere ocasionado cuando el afectado lo señale. Por hace al segundo, el artículo 25 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es preciso al indicar que la Sala declarará, en su caso, la nulidad de las actuaciones realizadas con violación a las medidas.

#### **4.5. Recursos que proceden en contra del otorgamiento o negativa de las medidas cautelares en términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.**

##### **Recurso de reclamación**

De conformidad con los artículos 28 fracción X y 62, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, procede el recurso de reclamación:

1. Contra el auto que decrete o niegue la suspensión provisional (sólo si se trata de las autoridades) y
2. Contra la resolución interlocutoria que conceda o niegue la suspensión definitiva.<sup>52</sup>

El recurso de reclamación que procede contra los autos se rige por el trámite del artículo 59 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en virtud de que así lo establece expresamente el numeral 28 del propio ordenamiento legal, al indicar este último que:

“Artículo 28...

X. El auto que decrete o niegue la suspensión provisional, podrá ser impugnado por las autoridades demandadas mediante el recurso de

---

<sup>52</sup> En este sentido la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se aparta de la concepción doctrinal del concepto reclamación, en virtud de que acorde a diversos autores, este recurso se interponen contra los acuerdos de trámite de los presidente de los órganos judiciales colegiados.

reclamación previsto en el artículo 59 de esta Ley, dejando a salvo los derechos del demandante para que lo impugne en la vía que corresponda.”

Luego entonces, en virtud de que el precepto aplicable en el trámite del recurso de reclamación contra autos que concedan o nieguen la suspensión, resulta ser el artículo 59 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el trámite de este medio se ajusta a lo previsto en el último numeral señalado.

Por tanto, acorde al precepto legal antes referido y el diverso numeral 60, el trámite del mismo consistiría en que:

Se interpondría dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto que niegue o conceda la suspensión, ante el Magistrado Instructor de la Sala que conozca del asunto.

Una vez recibido, se ordenará correr traslado a la contraparte por el término de cinco días para que exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámite, el Magistrado que haya dictado el acuerdo recurrido dará cuenta a la Sala para que resuelva en el término de cinco días.

Por su parte, **el recurso de reclamación que procede contra la resolución** interlocutoria que conceda o niegue la suspensión definitiva, se rige por el artículo 62 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que al respecto indica:

“Artículo 62.- Como único caso de excepción, las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva, podrán ser impugnadas mediante la interposición del recurso de reclamación ante la Sección de la Sala Superior en turno del Tribunal, mediante escrito que se presente ante la Sala Regional que haya dictado la sentencia, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva.

Interpuesto el recurso en los términos señalados en el párrafo anterior, la Sala Regional ordenará correr traslado a la contraparte por el término de cinco días para que exprese lo que a su derecho convenga. Una vez transcurrido dicho plazo, la Sala Regional remitirá a la Sección de la Sala Superior que por turno corresponda, dentro de las veinticuatro horas

siguientes, copia certificada del escrito de demanda, de la sentencia interlocutoria recurrida, de su notificación y del escrito que contenga el recurso de reclamación, con expresión de la fecha y hora de recibido.

Una vez remitido el recurso de reclamación en los términos antes señalados, se dará cuenta a la Sala Superior que por turno corresponda para que resuelva en el término de cinco días.”

Como podemos advertir del artículo legal reproducido, la resolución interlocutoria que resuelva la suspensión definitiva podrá ser impugnada tanto por el actor como por las autoridades, o si lo existiere por el tercero interesado, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva, ante la Sala Regional que haya dictado la sentencia. Una vez recibida, se ordenará correr traslado a su contraparte, para que dentro del término de cinco días exprese lo que a su derecho convenga. Transcurrido el plazo antes referido, con informe o sin él, dentro del plazo de 24 horas remitirá copia certificada del escrito de demanda, de la sentencia interlocutoria recurrida, de su notificación y del escrito que contenga el recurso de reclamación, a la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para que ésta a su vez, una vez admitido, resuelva en el término de cinco días.

### **Recurso de queja**

Acorde al artículo 58, fracción II, inciso a), subinciso 4, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, este medio legal procede a petición del interesado cuando la autoridad no se cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado. Su trámite se rige por la fracción III del precepto legal antes referido, que en la parte que nos interesa dispone:

#### **“Artículo 58...**

III. Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, procederá la queja mediante escrito interpuesto en cualquier momento ante el instructor.

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

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días,

en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala, la que resolverá en un plazo máximo de cinco días.

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

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que incumpla la suspensión decretada, para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de quince días de su salario, sin exceder del equivalente a cuarenta y cinco días del mismo.

...”.

#### **4.6. Problemática de la deficiente reglamentación de las medidas cautelares.**

Como pudimos observar a lo largo del presente Capítulo las medidas cautelares son un ornamento dentro del juicio contencioso administrativo, en virtud de que, carecen de una adecuada reglamentación que permita a los juzgadores aplicarlas adecuadamente.

Las acotaciones anteriores sobrevienen, debido a que concebidas como actos procesales que pueden adoptarse una vez admitida la demanda, para asegurar bienes o mantener situaciones de hecho existentes al tiempo de aquélla, con el objeto de preservar el cumplimiento de la sentencia que en definitiva recaiga al proceso, para evitar que el daño producido por la inobservancia del derecho resulte agravado por este inevitable retardo del remedio jurisdiccional, la principal deficiencia de las medidas cautelares que establece la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, consiste en que el Tribunal que dicta las mismas, atenta contra su naturaleza, ya que, actualmente la carga de trabajo excesiva en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha originado que las medidas se concedan hasta seis meses después de que los particulares interponen su demanda.

#### **4.7. Propuesta de regulación de las medidas cautelares.**

#### **4.5.1. Que las garantice como un instrumento eficaz en el proceso contencioso.**

Debido a que el principal problema que actualmente opera en las medidas cautelares que se dictan en el juicio contencioso administrativo consiste en que no son dictadas dentro de los plazos que establece la ley, dada la excesiva carga que soportan actualmente las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Al efecto proponemos que en el Reglamento Interior de dicho órgano jurisdiccional, se contemple la existencia de un Secretario de Acuerdos por Ponencia, al que le correspondan las funciones que establece el artículo 32 del Reglamento en cita, pero con relación a los asuntos que en que los particulares soliciten medidas cautelares.

Efectivamente proponemos la designación del Secretario antes referido encargado exclusivamente de las medidas cautelares, con las atribuciones que establece el artículo 32 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en virtud de que el precepto legal en cita, al respecto indica:

**“Artículo 32.-** Al Secretario de Acuerdos de Sala Regional, sin perjuicio de las facultades y atribuciones que le confiere la Ley y demás disposiciones aplicables, le corresponde:

- I. Recibir del archivo, las demandas y toda clase de oficios y promociones relacionadas con los asuntos que le encomiende el Magistrado de su adscripción, validar la información y proponer el acuerdo que proceda para su trámite;
- II. Dar cuenta oportunamente al Magistrado Instructor, de todos los escritos, promociones, oficios y demás documentos relacionados con los juicios a su cargo, para determinar el trámite que proceda;
- III. Elaborar los acuerdos, proyectos de resolución, engroses, tesis, autos y oficios que requiera la instrucción de los juicios a su cargo;
- IV. Dar fe con su firma de la aprobación y actuaciones del Magistrado Instructor en los asuntos que le correspondan;
- V. Auxiliar al Magistrado Instructor con quien esté adscrito, al desahogo de las audiencias de ley y levantar las actas relativas;
- VI. Atender peritos, a las partes, así como a los litigantes que estén autorizados en el juicio para recibir notificaciones;

VII. Certificar las constancias que obren en el expediente, la sentencia dictada, la fecha en que la misma sea notificada a la actora para efectos del amparo y si la misma ha causado estado;

VIII. Cuidar bajo su responsabilidad que los expedientes sean debidamente foliados, sellados y rubricados;

IX. Vigilar que se entreguen al Presidente de la Sala, para su resguardo, todos los valores exhibidos en juicios, para que se depositen en cajas de seguridad de instituciones bancarias;

X. Permitir bajo su más estricta responsabilidad a los interesados, el examen de los expedientes en que sea parte, estando presentes durante el tiempo de la consulta, a fin de evitar la pérdida o sustracción de las actuaciones, pruebas o cualesquiera documentos;

XI. Efectuar las actividades que le correspondan en el Sistema Integral de Control de Juicios y mantenerlo actualizado;

XII. Controlar los sellos de la Sala, que estén bajo su cargo;

XIII. Vigilar que el archivo de la ponencia, previa depuración, remita al Archivo General de la Sala los expedientes que se encuentren totalmente concluidos, conforme a las normas que al efecto se dicten;

XIV. Las demás que señalen las disposiciones legales aplicables y el presente Reglamento.

Lo expuesto tiene su lógica si se piensa que las medidas cautelares no anticipan los efectos de la resolución principal, sino aseguran los efectos decisorios del fallo que se dicte, en razón de que hacen una composición provisional, en espera de una definitiva, como forma de negociación equitativa de las partes, concientes de la tardanza que forzosamente requiere de plazos para preparar la resolución final; esto es, para evitar que por el tiempo transcurrido desde la incoación del proceso a su resolución, pueda desaparecer la efectividad de la sentencia.

Ello acontece, en virtud de que si bien, como hemos precisado, el fundamento último de las medidas cautelares consiste en intentar evitar perjuicios que pudieran producirse para el demandante a causa del tiempo necesario que deben emplear los tribunales para resolver el conflicto ante ellos planteados, como consecuencia de la urgencia de detener los efectos del acto de autoridad que se impugna, ya que el derecho fundamental a la tutela cautelar, demanda que la protección judicial opere precisamente sobre los derechos e intereses que son objeto del litigio, posibilitando, al final de éste, su disfrute y no una indemnización equivalente en sustitución de ellos, impuesta por su desaparición o menoscabo durante el proceso.





## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** En virtud de que el juicio contencioso administrativo, representa al particular una posibilidad para la defensa de sus intereses frente a los actos ilegítimos de la administración, y la suspensión del acto impugnado, una situación transitoria que paraliza el obrar de la autoridad, es que a medida que ha evolucionado la competencia del órgano encargado de resolver las controversias surgidas entre los particulares y la Administración Pública Federal, el legislador ha incorporado dentro del juicio contencioso administrativo instrumentos que lo aseguren como un medio de defensa ordinario de agotamiento forzoso antes de acudir al juicio de amparo.

**SEGUNDA.-** En una primera etapa, en virtud de que la materia de conocimiento del entonces Tribunal Fiscal de la Federación era eminentemente fiscal se implementó la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, toda vez que tal medida constituye una situación transitoria que paraliza el obrar del fisco, evitando que lleve a vías de hecho el crédito fiscal exigible, en razón de que tiene como objetivo impedir a futuro, el comienzo, desarrollo o continuación del procedimiento económico coactivo en contra del sujeto obligado, hasta que legalmente se pueda continuar o hasta que se decrete la ilegalidad del adeudo.

**TERCERA.-** Toda vez que la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución sólo podía solicitarse ante la autoridad exactora, en una segunda etapa, en el Código Fiscal de la Federación se incorporó el incidente de suspensión de la ejecución, como un medio de defensa que los interesados podrán promover cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución.

**CUARTA.-** La finalidad de la suspensión de la ejecución del acto impugnado, añadida a través del artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, fue el garantizar la eficacia de la reforma realizada a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a la cual se modificó, entre otros, el artículo 11 de dicho ordenamiento jurídico, pues con la amplia gama de materias administrativas, se hizo evidente la

necesidad de incorporar una nueva manera de obtener la suspensión de la ejecución de las resoluciones controvertidas en el juicio contencioso administrativo.

**QUINTA.-** La especie suspensión de la ejecución del acto impugnado, evolucionó a su género incidente de medidas cautelares, en razón de que si bien es cierto que ambas figuras legales son instrumentos que conservan la materia del litigio, las primeras lo logran, manteniendo o creando la situación de hecho que lo haga posible, a diferencia de la suspensión cuyo efecto consiste esencialmente en mantener las cosas en el estado en que se encuentran con relación a los actos que se combaten.

**SEXTA.-** Las medidas cautelares que establece la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo permiten, por una parte, atender controversias que el derogado artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación no satisfizo plenamente, tales como: decretar medidas adecuadas tratándose de las resoluciones emitidas por la autoridad administrativa que pongan fin al procedimiento señalado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y por otra, regular las medidas que procedan con relación a las normas, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, impugnables en el juicio contencioso administrativo.

**SÉPTIMA.-** En atención a que la competencia actual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es predominantemente administrativa, el incidente de suspensión del acto que regulaba el artículo 227 del Código Fiscal de la Federación, se identifica con el incidente de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado que establece el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, aplicable tanto a actos administrativos como fiscales, ya que ambos instrumentos pueden solicitarse durante la tramitación del juicio sólo cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución

**OCTAVA.-** En virtud de que acorde a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo las medidas cautelares son concebidas como

actos procesales que pueden adoptarse una vez iniciado el Juicio Contencioso Administrativo, sólo una vez que se admita la demanda podrán decretarse.

**NOVENA.**- La finalidad de las medidas cautelares consiste en conservar la materia del proceso y asegurar así, la efectividad de la declaración que ponga fin al proceso principal, manteniendo o creando la situación de hecho que lo haga posible (ya sea preservando una situación entre partes o bien creando una nueva), en razón de que durante el lapso que ineludiblemente transcurre entre el comienzo de un juicio y el dictado de la sentencia definitiva, pueden surgir múltiples circunstancias que tornen imposible o dificulten la ejecución forzosa o diluyan los efectos de la decisión final.

**DÉCIMA.**- A fin de determinar en qué casos se contravienen las disposiciones de orden público e interés social, tratándose de las medidas cautelares, debe tomarse como punto de referencia el artículo 124 de la Ley de Amparo, ya que con motivo de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de abril de 2006, el precepto legal en cita establece una serie de ejemplos en los cuales el legislador señaló cuándo se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones.

**DÉCIMA PRIMERA.**- Para lograr la plena efectividad de las medidas cautelares que se dictan en el Juicio Contencioso Administrativo Federal, deben implementarse instrumentos que permitan concederlas al tiempo en que se solicitan y no como ocurre actualmente que, dada la excesiva carga de trabajo en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en ocasiones se resuelven varios meses después de que los particulares las plantean.

## FUENTES

### I. BIBLIOGRAFÍA

- 1) ACOSTA ROMERO, MIGUEL Compendio de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa S.A., 2ª ed., México, 1998.
- 2) ACOSTA ROMERO MIGUEL, Y OTROS, Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley Federal del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, Ed. Porrúa, S.A., México, 1996.
- 3) ARELLANO GARCÍA CARLOS. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa S.A., México, 1990.
- 4) BURGOA. O. IGNACIO El Juicio de Amparo, Ed. Porrúa S.A., 38ª Edición, México, 2001.
- 5) CASTRO JUVENTINO V., La Suspensión del acto reclamado en el Amparo, Ed. Porrúa S.A., 5ª ed., México, 2002.
- 6) CARNELUTTI, FRANCISCO Sistema de Derecho Procesal Civil, Tomo I, Buenos Aires, 1994
- 7) CALAMENDREI, PIERO, Introducción al Estudio Sistemático de las Providencias Cautelares, Traducción de Santiago Sentis Melendo, Buenos Aires, Argentina, 1945.
- 8) COUTO, RICARDO, Tratado Teórico Práctico de la Suspensión en el Amparo, 2ª ed., Ed. Porrúa S.A., México, 1957.
- 9) DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS HUMBERTO, Principios de Derecho Tributario, 3ª edición, Ed. Limusa, México.
- 10) DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS HUMBERTO, Elementos de Derecho Administrativo I, 2ª edición, Ed. Limusa, México, 2004.
- 11) DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO, Derecho Financiero Mexicano, 18ª edición, Ed. Porrúa S.A., México, 2000.
- 12) DE PINA, RAFAEL JOSE CASTILLO LARRAÑAGA Derecho Procesal Civil, Ed. Porrúa, S.A. 1º ed., México, 1974
- 13) DIEZ MANUEL MARÍA, Manual de Derecho Administrativo, dos volúmenes, Tomo II, Ed. Plus ultra, Buenos Aires, 1983.
- 14) DROMI JOSÉ ROBERTO, Acto Administrativo, (ejecución, suspensión y recursos) Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor, Buenos Aires, 1973
- 15) FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo, 37ª edición, Ed. Porrúa S.A., , México, 1998.

- 16) GALLEGOS FEDRIANI PABLO O., Las Medidas Cautelares contra la Administración Pública, Ed. Ábaco de Rodolfo de Palma, Buenos Aires, Argentina, 2002.
- 17) GÓNGORA PIMENTEL, GENARO, La suspensión en Materia Administrativa, 4ª edición, Ed. Porrúa S.A., , México, 1998.
- 18) GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS, Derecho Procesal Administrativo Mexicano, Tomo II, Ed. Porrúa S.A., S.A., 3ª ed., México, 2005.
- 19) ITURBE RIVAS ARTURO, Elementos de Derecho Procesal Administrativo, Ed. Porrúa S.A., México, 2004.
- 20) MARIN GONZALEZ JUAN CARLOS, Las Medidas Cautelares en el Proceso Civil, Porrúa S.A., ITAM, México, 2004.
- 21) MARTÍN – RETORDILLO GONZÁLEZ CIRILO, Suspensión de los actos administrativos por los Tribunales de lo Contencioso, Ed. Montecorvo, Madrid, 1963.
- 22) MARTÍNEZ BOTOS RAÚL, Medidas Cautelares, Cuarta Ed. reestructurada y ampliada por Víctor de Santo, Ed. Universidad, Buenos Aires, Argentina, 1999.
- 23) NAVA NEGRETE ALFONSO, Derecho Procesal Fiscal, Ed. Porrúa, S.A. México, 1959.
- 24) QUINTANA VALTIERA JESÚS, Derecho Tributario Mexicano, Ed. Trillas, México, 1988.
- 25) RODRÍGUEZ LOBATO, RAÚL, Derecho Fiscal, 2ª edición, Ed. Harla, México, 1998.
- 26) SÁNCHEZ PICHARDO, ALBERTO C., Los medios de Impugnación en Materia Administrativa, Ed. Porrúa, S.A., 6ª. ed., México, 2005.
- 27) SANCHEZ GÓMEZ NARCISO, Derecho Fiscal Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., México, 2001.
- 28) SOTO GORDOA IGNACIO Y LIÉVANA PALMA GILBERTO, Suspensión en el Juicio de Amparo, Ed. Porrúa S.A., , México, 1959.
- 29) SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Manual del Juicio de Amparo, 2ª edición, Ed. Themis, México, 1998.
- 30) SERRANO ROBLES, ARTURO. El juicio de Amparo en general y las particularidades del Amparo en General y las particularidades del Amparo Administrativo. Manual del Juicio de Amparo p. 105, Ed. Themis, S.A. de C.V., 1994.

- 31) SERRA ROJAS, ANDRÉS. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A. 17 ed. México 1977.
- 32) TRON PETIT, JEAN CLAUDE, Manual de los Incidentes en el Juicio de Amparo, Ed. Themis, México.

## **II. OBRAS DE CONSULTA.**

- 1) CABANELLAS, GUILLERMO Y ALCALÁ-ZAMORA, LUIS; "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual", Ed. Heliasta, S.R.L. 12 Edición, Buenos Aires, Argentina 1979.
- 2) NUEVA ENCICLOPEDIA JURÍDICA, Tomo VII, Carlos- E Mascareñas, Ed. Francisco Seix, S.A., Barcelona, 1956.
- 3) MARTINEZ MORALES RAFAEL I., Diccionario Jurídicos Temáticos Volumen 3, Derecho Administrativo, Ed. Harla, México, 1997
- 4) PALLARES EDUARDO, Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo, Ed. Porrúa S.A., México 1982.
- 5) PINA VARA RAFAEL, Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa, 17 ed. México, 1991.
- 6) PEREZNIETO CASTRO LEONEL. Derecho Procesal, Biblioteca, Diccionarios Jurídicos Temáticos, Volumen 4.
- 7) UNAM, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico, Tomos A-CH, D-H, y P-Z, 9ª edición, Ed. Porrúa S.A., , México, 1996.

## **III. LEGISLACIÓN CONSULTADA.**

- 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2) Ley de Amparo.
- 3) Código Federal de Procedimientos Civiles.
- 4) Código Fiscal de la Federación 2007.
- 5) Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

#### **IV. HEMEROGRAFÍA.**

- 1) GÓNGORA PIMENTEL, GENARO, "La suspensión en el Juicio de Amparo" en "La apariencia del buen derecho" Suprema Corte de Justicia de la Nación, serie debates, México, 1996
- 2) VÁZQUEZ ROBLES MIGUEL ÁNGEL, La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo Directo (Problemática Fiscal), Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, Año I, Núm., 2, México, Octubre- Diciembre 1996. págs., 31-55.
- 3) LUCERO ESPINOZA MANUEL, La suspensión de la Ejecución del Acto Impugnado, Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, Año IV, Núm., XII, México. págs. 195-210.
- 4) REYES ORONA GABRIEL, Breves cometarios en torno a la Figura de la Suspensión Administrativa Frente a la Presunción de Validez de los Actos Administrativos, Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, Año IV, Núm., XII, México. págs. 165-176.
- 5) ARREOLA ORTIZ LEOPOLDO ROLANDO, El concepto de Crédito Fiscal, Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, Año III, Núm., 8, México, Octubre- Diciembre 1996. págs. 11-27.
- 6) MORALES ZERMEÑO J. HUMBERTO, SEPÚLVEDA CARMONA Ma. SOFÍA, El Procedimiento Administrativo de Ejecución, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. ( Obra Conmemorativa 50 aniversario ), Tomo V, Segunda Parte, México, Agosto 1988. págs. 837-853.
- 7) PÉREZ DE ACHA LUIS MANUEL, Suspensión de los Efectos de las Resoluciones Fiscales, Revista del TFF, 3ª época, Año 1, México, 1988.

#### **V. OTRAS FUENTES.**

- 1) INICIATIVA DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PRESENTADA EN LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 66 Aniversario, XI Reunión Anual de Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Mérida Yucatán, del 21 al 23 de Agosto de 2002.

- 2) LUIS MANUEL LLACA RAZO, Aspectos Relevantes del Juicio Contencioso Federal. Comisión de Derecho Fiscal, Comité de Código Fiscal de la Federación, Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C., México, Octubre de 2002.
- 3) PODER LEGISLATIVO FEDERAL, Cámara de Diputados, Dictamen sobre las reformas al Código Fiscal de la Federación para el año de 2001, México, diciembre 2000, págs. XIX

## **VI. FUENTES INFORMÁTICAS.**

- 1) CD-ROM SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2 versión, México 2000.
- 2) CD-ROM JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA 2006, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Presentación de la Séptima Versión, México, Junio de 2006.
- 3) CD-ROM IUS 2006, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, Jurisprudencias y Tesis Aisladas Junio 1917- Junio 2006.