



UNIVERSIDAD DON VASCO, A. C.
INCORPORADA A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
CLAVE 8727-09, ACUERDO No. 218/95



ESCUELA DE DERECHO

"ANÁLISIS DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO EN
EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:
SOLORIO PÉREZ PAOLA LETICIA

ASESOR: LIC. GUILLERMO IBARRA LÓPEZ

URUAPAN, MICHOACÁN.

ENERO 2009.



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.



SUBDIRECCIÓN DE CERTIFICACIÓN
ANEJO 13



AUTORIZACIÓN PARA IMPRESIÓN DE TRABAJO ESCRITO

CIUDADANA
DOCTORA MARGARITA VELÁZQUEZ GUTIÉRREZ,
DIRECTORA GENERAL DE INCORPORACIÓN Y
REVALIDACIÓN DE ESTUDIOS,
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO,
P R E S E N T E:

Me permito informar a usted que el trabajo escrito:

“ANÁLISIS DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO EN EL PROCESO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL”

Elaborado por:

SOLORIO PÉREZ PAOLA LETICIA
APELLIDO PATERNO APELLIDO MATERNO NOMBRE(S)

NÚMERO DE EXPEDIENTE: 40453266 2

ALUMNO(A) DE LA CARRERA DE: LICENCIADO EN DERECHO.

Reúne los requisitos académicos para su impresión.

“INTEGRACIÓN Y SUPERACIÓN”
URUAPAN, MICHOACÁN, ENERO 7 DEL 2009.


LIC. GUILLERMO IBARRÁ LÓPEZ
ASESOR


LIC. FEDERICO JIMÉNEZ TEJERO
DIRECTOR TÉCNICO



A Dios, por el maravilloso regalo de la vida
y por permitirme culminar esta etapa de
formación académica tan importante.

A mis padres y hermanos,
por su apoyo incondicional y su cariño,
porque sin ellos no hubiera sido posible alcanzar este sueño.

A Salvador, por apoyarme durante estos años
de formación académica y por sus palabras de aliento
que sirvieron de motivación para superarme día con día.

Al Licenciado Guillermo Ibarra López,
por ser un asesor ejemplar, que siempre
estuvo dispuesto a compartir sus conocimientos
para el desarrollo y perfeccionamiento de este trabajo.

Al Licenciado Hugo Hernández Valentinez,
por su dedicación al estudiar y analizar este
trabajo y orientarme en el desarrollo del mismo.

Al Licenciado Federico Jiménez Tejero,
ser humano ejemplar y profesor respetable,
que a cada momento de mi formación universitaria
estuvo dispuesto a compartir sus conocimientos y
experiencias, para fortalecer mi desarrollo académico
y hacer de mi una profesionista exitosa.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO 1. MARCO HISTÓRICO	14
1.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.....	14
1.2. ANTECEDENTES DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	19
1.3. ANTECEDENTES DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO	22
CAPÍTULO 2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN	26
2.1. CONCEPTO	26
2.2. NATURALEZA JURÍDICA.....	28
2.3. DESARROLLO	29
2.3.1 REQUERIMIENTO DE PAGO	30
2.3.2 EMBARGO	35
2.3.3 AVALÚO	43
2.3.4 REMATE.....	44

CAPÍTULO 3. EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.	54
3.1 JUICIO DE NULIDAD	55
3.2 PROCEDENCIA	58
3.3 SUBSTANCIACIÓN	66
3.4 MEDIDAS CAUTELARES	81
CAPÍTULO 4. SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO.	90
4.1. AMPARO INDIRECTO	91
4.2. AMPARO DIRECTO	96
4.3. SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO	97
CAPÍTULO 5. ANÁLISIS DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.	105
CONCLUSIÓN	113
PROPUESTA	116
BIBLIOGRAFÍA	118

INTRODUCCIÓN

ANTECEDENTES DEL TEMA

El tema que se desarrollará en este trabajo, es significativamente nuevo, ya que al estar investigando en los trabajos de tesis realizados en la Escuela de Derecho de la Universidad Don Vasco, A.C. con anterioridad, se puede concluir que son pocos los efectuados en materia fiscal y en particular, en relación a este tema, sólo existe una tesis que se denomina “Omisiones e irregularidades dentro del procedimiento administrativo de ejecución”, de fecha 02 de agosto de 2004, y que corresponde a la Quinta Generación, la cual tuvo como propuesta lograr la equidad entre el particular y la autoridad, durante la secuela procesal seguida a instancia de la Autoridad Hacendaria, es decir durante el Procedimiento Administrativo de Ejecución que se instaura en contra de los contribuyentes por parte del Servicio de Administración Tributaria.

También hay otra serie de trabajos desarrollados en torno a los medios de defensa con que cuenta el contribuyente en materia fiscal, los cuales serán de gran ayuda para el desarrollo del presente trabajo, puesto que aportan información valiosa respecto a la evolución legislativa de dichos medios, los cuales se encuentran previstos tanto en el Código Fiscal de la Federación,

como en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo a favor de los particulares y de la autoridad misma.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

¿Es necesaria una modificación al Capítulo III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, relativo a las medidas cautelares, a efecto de facilitar la suspensión del acto impugnado en el proceso contencioso administrativo?

Efectivamente, es importante una modificación a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que los requisitos que ésta impone a los particulares para el otorgamiento de la suspensión del acto impugnado, son mayores que los que señala la Ley de Amparo, lo cual implica una serie de desventajas para los administrados, que se traducen principalmente en pérdida de tiempo para éstos y en trámites burocráticos innecesarios.

Lo anterior representa un gran problema, que afecta tanto a los administrados, como a las autoridades, toda vez que implica una mayor carga de trabajo; y por lo tanto, es necesaria una modificación a dicha Ley, que implique la reducción de los requisitos que deben satisfacerse para que se otorgue la medida cautelar; o bien, que dichos requisitos se equiparen a los previstos en la Ley de Amparo, puesto que al ser menos exigente ésta por lo que toca la suspensión, ya no es necesario que el particular agote los medios

de defensa fiscal que existen, y que se prevén tanto en el Código Fiscal de la Federación, como en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sino que directamente puede interponer un amparo indirecto, solicitando la suspensión del acto reclamado, dejando a un lado los medios propios de impugnación.

OBJETIVO

1. General

Analizar la suspensión del acto impugnado dentro del Procedimiento Contencioso Administrativo Federal.

2. Específicos

- a. Describir los requisitos que se imponen al particular para la procedencia de la suspensión del acto impugnado dentro del procedimiento contencioso administrativo.
- b. Identificar las desventajas que implica el procedimiento que debe seguirse para solicitar la suspensión del acto impugnado dentro del Procedimiento Contencioso Administrativo, por la serie de requisitos que establece la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
- c. Determinar la necesidad de modificar la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su capítulo relativo a las medidas cautelares.

HIPÓTESIS

X. La modificación del primer párrafo y derogación de la fracción III del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a efecto de que el órgano jurisdiccional este en aptitud de otorgar la suspensión

del acto administrativo impugnado, sin que sea necesario solicitarla previamente ante la autoridad ejecutora.

Y. Salvaguardar el patrimonio económico de los particulares.

JUSTIFICACIÓN

La investigación y desarrollo del presente tema es trascendente, ya que como se señaló anteriormente, es necesaria una reforma a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su apartado correspondiente a las medidas cautelares y muy en especial, en relación a la suspensión del acto impugnado, ya que esto traerá consigo una serie de ventajas para los administrados, así como para las autoridades, puesto que implicará menos carga de trabajo para ambas partes y la supresión de trámites innecesarios, que retardan la solución del proceso.

Es así, como mediante la presente investigación, podrán precisarse las múltiples desventajas que se derivan de la solicitud de suspensión del acto impugnado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por la serie de requisitos que impone a los particulares para su concesión; y por otra parte, se hará énfasis en la necesidad que existe de una modificación a la Ley en este aspecto, la cual traerá consigo numerosos beneficios tanto para los

particulares, como para las autoridades involucradas en un determinado procedimiento fiscal.

De lo anterior se desprende, que la finalidad de este trabajo es proponer una reforma a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, particularmente en su artículo 28, que prevé la solicitud de suspensión del acto administrativo impugnado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para con ello otorgar mayores ventajas al particular, como son el asegurar su patrimonio económico, al mantener las cosas en el estado en que se encuentran, hasta en tanto no se pronuncie una sentencia definitiva que resuelva la controversia planteada entre el particular y la autoridad hacendaria.

METODOLOGÍA

Los métodos a utilizar en este trabajo serán el deductivo, ya que el desarrollo del trabajo partirá de una premisa general que es el Procedimiento Administrativo de Ejecución con amplios requisitos, para obtener conclusiones particulares.

Asimismo, se empleará el método analítico, puesto que se estudiarán los aspectos positivos y negativos que presenta la suspensión del acto administrativo impugnado dentro del Procedimiento Contencioso Administrativo Federal.

En cuanto a las técnicas, se empleará la documental, ya que toda la información referente al tema en cuestión se encuentra en libros, revistas especializadas, legislación y jurisprudencia.

CAPÍTULO 1. MARCO HISTÓRICO

“El derecho es producto de la cultura de un pueblo de acuerdo con su condición histórica; se le concibe como norma de conducta social y obligatoria; se atribuye al Poder Público su vigencia y aplicación y se anhela que esas normas estén dirigidas hacia el cumplimiento de determinados valores imperecederos y universales como la justicia, la equidad y el bien común”. (Escobar Ramírez, Germán. 1999: 343).

1.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

Parte del Derecho Mexicano está formado por influencia de la cultura francesa y algunas de sus instituciones aún siguen vigentes en la vida jurídica. Un ejemplo de lo anterior, se encuentra en la Constitución de Apatzingan, así como en la vigente, ya que estas prevén el principio de la división de poderes y además las garantías individuales que se han plasmado en ambas, no son más que la traducción de los derechos del hombre y del ciudadano.

En Francia, se elaboró la primera ley sobre organización administrativa, surgiendo así el Consejo de Estado, el cual conocía de los conflictos que se suscitaban entre la administración pública y los particulares, contando con una jurisdicción contenciosa administrativa, separada de la jurisdicción judicial.

Siguiendo el ejemplo de Francia, el 25 de mayo de 1853 Don Teodosio Lares elaboró un proyecto de ley denominado Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, también conocida como Ley Lares, misma que dio lugar a la creación del Consejo de Estado, el cual era un órgano que tendría conocimiento de los conflictos en materia contenciosa administrativa.

Sin embargo, dicha ley fue atacada severamente, toda vez que se argumentaba que era contraria al artículo 50 Constitucional debido a que no respetaba la división de poderes. Entre los que se opusieron a dicha ley, figura el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Ignacio L. Vallarta, el cual sostuvo que la existencia de un tribunal administrativo implicaba la reunión del poder Ejecutivo y Judicial en una sola persona, que venía a ser el Presidente de la República.

Por lo anterior, dicha ley fue declarada inconstitucional y por consecuencia, se dejó a un lado la idea de crear un tribunal de lo contencioso administrativo; sin embargo, esta idea fue retomada al promulgarse la Constitución de 1917.

Fue así que “a principios de 1935 el Secretario de Hacienda y Crédito Público designó una comisión integrada por los abogados: Antonio Carrillo Flores, Alfonso Cortina Gutiérrez y Manuel Sánchez Cuén, a quienes se les encomendó el estudio y la presentación de un proyecto de ley para la fundación de un tribunal administrativo en materia fiscal.” (Ibídem: 348).

Una vez elaborado el proyecto, fue entregado al General Lázaro Cárdenas, quien en ese momento ocupaba la Presidencia de la República, el cual el 27 de agosto de 1936 expidió la Ley de Justicia Fiscal, misma que entró en vigor el día primero de enero del siguiente año, dando lugar a la creación del primer tribunal administrativo denominado Tribunal Fiscal de la Federación.

Dicho Tribunal “se constituyó como un tribunal administrativo de justicia delegada y no de justicia retenida, con plena autonomía y con 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 acudirse al juicio de amparo.” (Rodríguez Lobato, Raúl. 1998:266)

En un inicio, el Tribunal Fiscal de la Federación tenía competencia exclusiva en materia fiscal, pero gracias a una serie de reformas ésta se ha ido ampliando lo que ha permitido que tenga conocimiento sobre asuntos de naturaleza administrativa.

La Ley de Justicia Fiscal estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1938, ya que el primero de enero de 1939 entró en vigor el Código Fiscal de la Federación, dicho ordenamiento “recogió el contenido de la Ley de Justicia Fiscal y, además, incorporó todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, procedimiento económico-coactivo e infracciones y sanciones”. (Margain Manatou, Emilio. 1997:66)

Por otra parte, y a fin de reafirmar la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, en el año de 1946 se reformó el artículo 104 Constitucional, “estableciéndose que en los juicios en que la Federación está interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las

sentencias de ... tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.” (Ibídem: 69).

De lo anterior se desprende, que dicha reforma vino a establecer el recurso de revisión a favor de las autoridades hacendarias en contra de las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, dejando con ello a un lado las dudas sobre la constitucionalidad de este tribunal, lo cual también se vio favorecido con las reformas al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se adicionó la fracción XXIX-H, así como con la reforma al artículo 104, en su fracción I-B, efectuadas el 29 de junio 1987.

Posteriormente, el 19 de enero de 1967 fue publicado un Código Fiscal de la Federación que vino a reestructurar al anterior, “al asumir un carácter estrictamente judicial, se corrigieron errores de técnica administrativa así como las lagunas existentes y se eliminaron las normas relativas a la organización del Tribunal Fiscal, las cuales se consignaron en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.” (Treviño Garza, Adolfo J. 1997:16).

Por otra parte, el Tribunal Fiscal de la Federación, cambió su denominación debido a una reforma que sufrió su Ley Orgánica en diciembre del año 2000, misma que entró en vigor el primero de enero de 2001, denominándose ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Con dicha reforma el Tribunal se consolida como un auténtico Tribunal Federal en materia de Justicia Administrativa, ya que su ámbito de competencia no solo se limita a las materias previstas por el artículo 11 de su Ley Orgánica, sino que se extiende tanto a los actos, como a las resoluciones de carácter administrativo, que son emitidas por la Administración Pública Centralizada y Descentralizada.

1.2. ANTECEDENTES DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Al consolidarse el Tribunal, se hizo necesario crear un procedimiento adecuado, que garantizara la seguridad y transparencia del mismo, ya que el procedimiento que preveía el Código Fiscal de la Federación en su Título IV y que era el que regía el Juicio de Nulidad antes de las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quedó obsoleto al ampliarse la competencia del mismo.

Es así, como el 18 de octubre de 2001, la Cámara de Senadores propuso la iniciativa de crear la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la cual tendría como propósito dar un marco jurídico que regulara en forma adecuada la competencia actual del Tribunal.

Dentro de los criterios que orientaron la iniciativa de la citada Ley se encuentran los siguientes:

En cuanto a los aspectos generales, se estableció la posibilidad de los particulares para impugnar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los actos y resoluciones administrativas de carácter individual y general, respectivamente, emitidas por las autoridades en el ejercicio de sus funciones, que sean contrarias a las leyes fiscales y administrativas, ya sea autoaplicativas o heteroaplicativas, a excepción de los reglamentos.

Asimismo, se establece la condena en costas a favor de la autoridad demandada y de los particulares, mismas que serán procedentes en el primer caso, cuando el particular impugne alguna resolución planteando conceptos de impugnación notoriamente improcedentes o infundados y con fines meramente dilatorios. En el segundo de los casos, procederá su condena, cuando la

autoridad cometa alguna falta grave al momento de emitir la resolución impugnada por el particular, ya sea que carezca de fundamentación y motivación o vaya en contra de alguna jurisprudencia; dicha condena deberá ser equivalente a los daños y perjuicios que haya sufrido el particular.

Por lo que respecta a los plazos, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo reduce algunos de ellos, por ejemplo el que se concede a la autoridad demandada para contestar la demanda, ya que los previstos por el Código Fiscal de la Federación eran muy extensos; logrando así una mayor rapidez en la tramitación de los juicios de nulidad.

En cuanto a la suspensión, su regulación por el Código Fiscal de la Federación era insuficiente, ya que no se adecuaba a la competencia actual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; y es así como la ley en mención, viene a proporcionar una regulación adecuada, además se concede a dicho Tribunal la facultad de otorgar la suspensión, misma que podrá ser provisional o definitiva y cuya concesión podrá ser impugnada a través del recurso de reclamación.

1.3. ANTECEDENTES DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO

Respecto a la suspensión, es necesario hacer un paréntesis, ya que resulta importante analizar cuáles son los antecedentes de la misma para saber cómo surge esta figura.

Es así, como la suspensión es una figura que nace dentro del Juicio de Amparo, pero cuya regulación es posterior a éste, lo anterior toda vez que en el proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de fecha 16 de junio de 1856, se hizo referencia al Juicio de Amparo, pero no así a la suspensión del acto reclamado, situación que también acontece en la ya aprobada Constitución del 5 de febrero de 1857.

Posteriormente, en el proyecto de la Constitución de 1917, se hace referencia a la suspensión de la ejecución de sentencia en los juicios penales y civiles, condicionando ésta en el segundo de los juicios, al otorgamiento de fianza para resarcir los daños y perjuicios que pudiera ocasionar la suspensión.

“Ya en la Constitución de 1917, aprobada, se dice en el artículo 107, fracción X, que los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los

casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual, se tomarán en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público”. (Bazarte Cerdan, Willebaldo. 1989:9)

De lo anterior se puede concluir, que es hasta la creación de dicha Constitución que se hace referencia por vez primera a la suspensión del acto reclamado, como norma integrante de la Constitución.

Sin embargo, es preciso resaltar que dicha regulación “no es producto de una generación espontánea, sino que el criterio jurídico constitucional acerca de la suspensión del acto reclamado, había venido forjándose en la forma siguiente: primero, por la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio a la Ley de 20 de enero de 1869; y segundo, por la reglamentación que se hizo de la suspensión del acto reclamado en el Código Federal de Procedimientos Civiles, fuentes mexicanas de derecho”. (Ídem)

Ahora, retomando el tema de la regulación prevista por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que respecta a las sentencias,

se prevé un nuevo procedimiento que garantice su efectividad y que permita lograr una justicia administrativa auténtica.

Por otra parte, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa “es competente para conocer el procedimiento por virtud del cual se resuelve la legalidad o ilegalidad de los actos de la Administración Pública en materia fiscal federal, este procedimiento es la esencia de lo que se conoce como: juicio contencioso administrativo, controversia de materia tributaria, segunda instancia de los medios de defensa en el rubro fiscal, recurso jurisdiccional ordinario”. (Sánchez Gómez, Narciso. 2003:370).

Una vez analizado el desarrollo de este tribunal, puede concluirse que fue constituido con la finalidad de proteger los derechos subjetivos públicos de los administrados, frente a los actos de las autoridades administrativas, a fin de salvaguardar sus intereses y velar por que dichas autoridades respeten los principios de legalidad y legitimidad en sus actos y resoluciones.

Además, es un tribunal que ha pasado a ser “de simple anulación a lo que se conoce como de plena jurisdicción, ya que sus sentencias han pasado de su sentido declarativo a ser de condena” (Ibídem: 568).

Es así como la importancia inicial del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, era únicamente en materia tributaria; sin embargo, su competencia se ha ampliado a otras ramas, como es la administrativa, lo cual lo ha llevado a convertirse en el único tribunal a nivel federal, que se encarga de aplicar la justicia administrativa con lo que permite que subsistan las defensas de los particulares frente a los actos de las autoridades administrativas y hacendarias.

CAPÍTULO 2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN

Dentro de las obligaciones que tienen los ciudadanos, se encuentra la de contribuir al gasto público, aportando una parte de sus ingresos, para sufragar el mismo. Sin embargo, existe la posibilidad de que dicha contribución no se haga de manera espontánea, puntual o íntegra, dando lugar a la evasión fiscal.

Por lo anterior, el poder público ha creado diversas disposiciones jurídicas que le permiten al Estado investigar y descubrir la omisión por parte de los particulares en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, así como exigir de manera coactiva y represiva a través del procedimiento administrativo de ejecución, dicho cumplimiento para mantener la observancia del derecho.

2.1. CONCEPTO

En primer lugar es importante precisar lo que debe entenderse por procedimiento administrativo, y éste es: “un conjunto de formalidades y trámites legales que le dan vida y esencia al acto administrativo, cuya secuela debe cumplirse fielmente por las autoridades y por los particulares destinatarios, para que pueda presumirse de válido y eficaz” (Sánchez Gómez, Narciso. 2003: 501)

Por otra parte, la ejecución “es el medio jurídico por el cual se logra satisfacción del acreedor cuando ésta no se consigue a través de la prestación del deudor y es necesario conseguir aquella satisfacción, aun en contra de la voluntad del deudor.” (Ponce Gómez, Francisco. 1997: 184)

En base a las definiciones anteriores, se puede definir al procedimiento administrativo de ejecución como “un conjunto de actos jurídicos de Derecho Público por medio de los cuales una autoridad fiscal competente exige forzosamente el entero de una contribución o un aprovechamiento que no ha sido pagado dentro del plazo que marca la ley por el sujeto pasivo principal o responsable solidario de esa obligación.” (Sánchez Gómez, Narciso. 2003: 531).

A través de este procedimiento se ejecuta un acto administrativo, que consiste en una resolución a través de la cual se determina un crédito fiscal a cargo de un contribuyente derivado de la omisión, o bien del inexacto cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Además, se inicia de oficio, bajo una serie de lineamientos legales, por lo que no puede producirse por acuerdo entre la autoridad y el contribuyente, sino

que la primera tiene la obligación y responsabilidad de impulsarlo hasta lograr su finalidad, a menos que exista alguna causa que suspenda su continuación, lo cual se analizará en un capítulo posterior.

2.2. NATURALEZA JURÍDICA

El procedimiento administrativo de ejecución, como su nombre lo indica, es un procedimiento de naturaleza administrativa, desde el punto de vista subjetivo y objetivo.

Desde el punto de vista subjetivo, porque el órgano que lo lleva a cabo es la Administración Pública Centralizada, particularmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de sus unidades administrativas; y desde el punto de vista objetivo, porque su finalidad no es la resolución de una controversia jurídica, sino el cobro de las contribuciones que el particular está obligado a aportar al fisco, derivadas de un crédito fiscal que no ha sido satisfecho de manera voluntaria y oportuna por éste.

Atendiendo a dicha naturaleza, el procedimiento administrativo de ejecución se integra de una serie de formalidades legales en base a las cuales

la autoridad fiscal lleva a cabo el cobro de las contribuciones que tiene a su favor y que no han sido cubiertas en el plazo que concede la ley, aún en contra de la voluntad de los deudores, haciendo así uso de su poder coactivo, para que el deudor principal o un tercero que se relacione con el deber de contribuir, cumpla con sus obligaciones fiscales y contribuya al gasto público.

Además, para llevar a cabo la ejecución de tal procedimiento, se requiere de tres supuestos:

1. Existencia de un crédito fiscal no cubierto en el término de ley.
2. Actuación invasora de la autoridad fiscal en la esfera jurídica del contribuyente afectando su patrimonio.
3. Satisfacción del interés de la administración, ingresando a su hacienda una suma de dinero o adjudicándose algún bien del deudor.

2.3. DESARROLLO

El desarrollo del procedimiento administrativo de ejecución se encuentra regido por los artículos 145 al 196 del Código Fiscal de la Federación.

2.3.1 REQUERIMIENTO DE PAGO

Para que pueda ser exigible el pago de un crédito fiscal por parte de las autoridades fiscales, es necesario que haya transcurrido el plazo que señala la ley, el cual es de cuarenta y cinco días, ya sea para que el particular efectúe el pago respectivo, o bien garantice el crédito fiscal; dicha exigibilidad de pago será procedente siempre y cuando el contribuyente no haya efectuado éste, o bien, interpuesto algún medio de defensa en contra de dicho crédito.

A partir de la fecha de exigibilidad del crédito fiscal, la autoridad recaudadora del lugar donde esté radicado el crédito dictará un mandamiento de ejecución, el cual es “un acto administrativo de autoridad fiscal competente, que funda y motiva por escrito el cobro forzoso de una contribución o un aprovechamiento, cuando no fue pagado en tiempo y forma, por el sujeto pasivo principal o el responsable solidario, con lo cual prácticamente se inicia el procedimiento administrativo de ejecución.” (Sánchez Gómez, Narciso. 2003: 536)

Por lo anterior, se trata de un documento en el que se autoriza al ejecutor fiscal, notificar y requerir de pago al deudor, bajo el apercibimiento que de no

hacerlo se procederá al embargo de bienes suficientes para garantizar el crédito fiscal y sus accesorios, como multas, recargos y gastos de ejecución.

De acuerdo con el autor Narciso Gómez Sánchez, el mandamiento de ejecución, debe cumplir con los siguientes requisitos:

1. Nombre completo de la persona física o moral en contra de la cual se instaura el procedimiento.
2. Domicilio fiscal.
3. Crédito fiscal y conceptos del mismo.
4. Periodo adeudado.
5. Monto de la contribución, precisando la suerte principal y sus accesorios.
6. Preceptos jurídicos aplicables, adecuando éstos a los hechos que dieron origen al procedimiento.

Por lo que respecta al requerimiento de pago, es un acto necesario puesto que constituye el acto inicial y la base del procedimiento administrativo de ejecución, ya que por medio de éste el funcionario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ingresa a ésta el crédito que tiene a su favor y que no ha sido cubierto de manera voluntaria por el deudor.

Dicho requerimiento debe ser notificado de la siguiente manera:

- I. Personalmente.
- II. Por estrados, en los casos en que el contribuyente desaparezca con posterioridad a haberse iniciado las facultades de comprobación por parte de la autoridad fiscal, o bien, se oponga a su realización.
- III. Por edictos, en el supuesto de que el contribuyente fallezca y se desconozca su domicilio, o bien que se encuentre fuera del territorio nacional.

Además, debe ajustarse a todas las disposiciones legales relativas a las formas de las notificaciones, es decir, debe entenderse la diligencia con la persona a la cual está dirigido el mandamiento de ejecución o con su representante legal cuando se trate de persona moral; en caso de que no sea localizado, se dejará citatorio para el día siguiente hábil a una hora determinada, bajo el apercibimiento que en caso de no esperar al ejecutor en la hora fijada, se entenderá la diligencia con la persona que se encuentre en el domicilio fiscal y se continuará con el procedimiento administrativo de ejecución.

Todo lo actuado durante la diligencia de requerimiento de pago, se hará constar en un acta circunstanciada, debiendo firmarse por el ejecutor, así como por la persona con la cual se entendió la misma; en caso de que el deudor

efectúe el pago de la obligación debida, terminará la diligencia así como el procedimiento; sin embargo, si no se efectúa el pago, se continuará con las siguientes fases del procedimiento, que son el embargo, el remate y la adjudicación de los bienes embargados.

Es importante mencionar que cuando el deudor principal no cumple de forma voluntaria con su obligación, la autoridad fiscal puede requerir del pago a un deudor sustituto o responsable solidario, al cual se le debe dar la oportunidad de cumplir de manera voluntaria con el pago del deudor principal, antes de que se instaure en su contra el procedimiento administrativo de ejecución.

Al respecto y de acuerdo con el artículo 26 del Código Fiscal de la Federación, son responsables solidarios con los contribuyentes:

1. Retenedores y recaudadores de contribuciones a cargo de los contribuyentes.
2. Las personas que efectúan pagos provisionales por cuenta del contribuyente.
3. Liquidadores y síndicos, por las contribuciones que debieron pagar a cargo de la sociedad en liquidación o quiebra.
4. Directores generales, gerentes generales o administrador único.

5. Adquirientes de negociaciones.
6. Representantes de personas no residentes en el país.
7. Quienes ejerzan la patria potestad o la tutela, por las contribuciones a cargo de su representado.
8. Legatarios y donatarios.
9. Quienes manifiesten su voluntad de asumir responsabilidad solidaria.
10. Los terceros que constituyan depósito, prenda o hipoteca o permitan el secuestro de bienes, para garantizar el interés fiscal.
11. Los socios o accionistas.
12. Las sociedades, respecto de la enajenación de acciones o partes sociales.
13. Sociedades escindidas.
14. Empresas con establecimiento permanente en el país que se dediquen a la transformación de bienes.
15. Las personas a quienes residentes en el extranjero, les presten servicios personales subordinados o independientes.
16. La sociedad que administre o los propietarios de los inmuebles afectos al servicio turístico de tiempo compartido prestado por residentes en el extranjero.
17. Los asociados en la asociación en participación.

2.3.2 EMBARGO

La siguiente fase del procedimiento es el embargo, el cual consiste en “un acto jurídico administrativo realizado por una autoridad fiscal, consistente en la determinación de los bienes que han de ser objeto de la garantía del interés fiscal reclamado dentro del procedimiento administrativo de ejecución”. (Sánchez Gómez, Narciso. 2003:539).

Por lo anterior, si el contribuyente no efectúa el pago de las contribuciones determinadas a su cargo, durante la diligencia de requerimiento de pago, se procederá al embargo de bienes muebles o inmuebles suficientes para garantizar la obligación, o bien, de negociaciones con todo lo que de hecho y por derecho les corresponda, a efecto de que mediante la intervención de la misma, la autoridad fiscal obtenga los ingresos necesarios para satisfacer tanto el crédito fiscal, como sus accesorios legales.

Cuando se embarguen bienes inmuebles o negociaciones, debe procederse a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad o del Comercio, según corresponda, para que surta efectos contra terceros; y para el caso de bienes muebles, estos deberán entregarse a la oficina exactora dentro de las veinticuatro horas siguientes.

Lo actuado durante la diligencia de embargo deberá asentarse en un acta circunstanciada, la cual deberá firmarse por el ejecutor, la persona con la que se entendió la diligencia, así como por dos testigos, que serán designados por el particular y en su negativa, por el ejecutor.

De lo anterior se desprende que los sujetos del embargo son:

- a. El deudor, que puede ser una persona física o moral; o la persona con la que se entienda la diligencia.
- b. Los testigos.
- c. El ejecutor, quien es el elemento necesario, puesto que él lleva a cabo el procedimiento administrativo de ejecución.

La diligencia de embargo se llevará a cabo en el domicilio fiscal del contribuyente, en días y horas hábiles, entendiéndose como tales las comprendidas entre las 7:30 y las 18:00 horas y los días de lunes a viernes; pudiendo realizarse de manera simultánea a la diligencia de requerimiento de pago.

Además, la elección de los bienes a embargar corresponde al deudor, debiendo sujetarse al orden siguiente atendiendo al artículo 155 del Código Fiscal de la Federación:

- I. Dinero, metales preciosos y depósitos bancarios.
- II. Acciones, bonos, cupones vencidos, valores mobiliarios, y en general créditos de inmediato y fácil cobro a cargo de entidades y dependencia de la Federación, Estados y Municipios y de instituciones o empresas de reconocida solvencia.
- III. Bienes muebles no comprendidos en los incisos anteriores.
- IV. Bienes raíces.

En caso de que el deudor no señale bienes suficientes a juicio del ejecutor, no siga el orden arriba señalado, señale bienes que se encuentran fuera de la circunscripción de la oficina ejecutora, se encuentran gravados, sean de fácil deterioro o descomposición o se trate de materia inflamable, el ejecutor podrá señalar los bienes que a su juicio sean suficientes para garantizar el interés fiscal, sin necesidad de someterse al orden ya referido, pero respetando los que son inembargables.

En relación con los bienes inembargables, el artículo 157 del Código Fiscal de la Federación señala que están exceptuados de embargo:

- I. El lecho cotidiano y los vestidos del deudor y de sus familiares;
- II. Los muebles de uso indispensable del deudor y de sus familiares, no siendo de lujo a juicio del ejecutor;
- III. Los libros, instrumentos, útiles y mobiliario indispensable para el ejercicio de la profesión, arte u oficio a que se dedique el deudor;
- IV. La maquinaria, enseres y semovientes de las negociaciones en cuanto fueren necesarios para su funcionamiento a juicio del ejecutor, pero podrán ser objeto de embargo con la negociación en su totalidad si a ella están destinados;
- V. Las armas, vehículos y caballos que los militares en servicio deben usar conforme a las leyes.
- VI. Los granos, mientras éstos no hayan sido cosechados, pero no los derechos sobre las siembras;
- VII. El derecho de usufructo, pero no los frutos de éste;
- VIII. Los derechos de uso o de habitación;
- IX. El patrimonio de familia en los términos que establezcan las leyes, desde su inscripción en el Registro Público de la Propiedad;
- X. Los sueldos y salarios;
- XI. Las pensiones de cualquier tipo;
- XII. Los ejidos.

En caso de que el deudor o la persona con la que se entiende la diligencia se oponga a la práctica de la misma, el ejecutor procederá a fracturar cerraduras ante los testigos que se hayan designado, podrá sellar cajas de seguridad, secuestrar bienes, embargar inmuebles, o bien, solicitar el auxilio de la fuerza pública según corresponda.

El embargo podrá ser ampliado en cualquier momento del procedimiento administrativo de ejecución, cuando la autoridad fiscal estime que los bienes embargados ya no son suficientes para garantizar el interés fiscal.

Los bienes embargados serán dejados bajo la custodia de un depositario, el cual es nombrado y removido libremente por el jefe de la oficina ejecutora; además, cuando se trate de embargo de negociaciones o de bienes raíces, tendrá el carácter de interventor con cargo a la caja y de administrador, respectivamente; terminando su responsabilidad una vez que entreguen los bienes a la autoridad fiscal o que recaude el importe que cubra el crédito debido.

Dicho interventor, lleva el control de los ingresos y egresos de la negociación, una vez que haya separado las cantidades que corresponden a

salarios y otros créditos preferentes, retirará el 10% de los ingresos en dinero y los entregará a la autoridad ejecutora diariamente, hasta que se cubra el importe total del crédito debido; sin embargo, si en tres meses lo recaudado no cubre el 24% del crédito fiscal, la negociación podrá ser enajenada.

Además, si tiene conocimiento de malos manejos de la negociación que pongan en peligro los intereses del fisco federal, dictará las medidas necesarias para protegerlos y notificará tal circunstancia a la autoridad fiscal; en caso de que dichas medidas no sean atendidas, la misma autoridad ordenará que cese la intervención con cargo a la caja y que se convierta en administración, o bien, se enajenará la negociación.

En el supuesto de que la intervención con cargo a la caja se convierta en administración, el ejecutor designado como administrador “tendrá todas las facultades que normalmente correspondan a la administración de la sociedad y plenos poderes con las facultades que requieran cláusula especial conforme a la ley, para ejercer actos de dominio y de administración, para pleitos y cobranzas, otorgar o suscribir títulos de crédito, presentar denuncias y querellas y desistirse de éstas últimas”. (Quintana Valtierra, Jesús. 1997:219).

Además del embargo ya referido, existen otros tipos de embargo, entre los cuales se encuentran los siguientes:

a. Variante del embargo.

Se lleva a cabo a solicitud del deudor, con el objeto de garantizar el interés fiscal. El contribuyente señala cuales son los bienes sobre los que se trará el embargo, designándose a él mismo como depositario o a su representante legal, en caso de tratarse de persona moral.

En este caso no se paga el 2% por concepto de gastos de ejecución y el contribuyente no está obligado a seguir el orden que prevé el Código Fiscal de la Federación, sólo basta que dichos bienes sean suficientes para garantizar el interés fiscal.

b. Embargo precautorio.

Se realiza antes de que el crédito fiscal esté determinado o sea exigible, bastando que la autoridad considere que existe el peligro de que el contribuyente se ausente, oculte los bienes o lleve a cabo acciones para quedar en estado de insolvencia. Una vez que se haya efectuado el embargo, la

autoridad tiene un año para determinar el crédito y así el embargo se convierta en definitivo, ya que de lo contrario el embargo quedará sin efectos.

Lo anterior se encuentra previsto por el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, ya que este dispone que el embargo precautorio puede practicarse sobre los bienes o la negociación del contribuyente, para asegurar el interés fiscal, 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, cuando a juicio de ésta exista peligro inminente de que el obligado realice cualquier maniobra tendiente a evadir su cumplimiento.

Asimismo, dicho artículo establece que la autoridad que practique el embargo precautorio levantará acta circunstanciada en la que precise las razones del embargo y requerirá al obligado para que dentro del término de diez días desvirtúe el monto por el que se realizó el embargo.

Dicho embargo quedará sin efecto cuando el contribuyente cumpla con el requerimiento, ya que de lo contrario, quedará firme. Además, el embargo precautorio practicado antes de la fecha en que el crédito fiscal sea exigible, se

convertirá en definitivo al momento de la exigibilidad de dicho crédito fiscal y se aplicará el procedimiento administrativo de ejecución.

c. Embargo de bienes ilegalmente introducidos al país.

Se denomina secuestro, puesto que se despoja al contribuyente de los bienes para asegurar su control.

2.3.3 AVALÚO

Una vez embargados los bienes, se procederá a su valuación, la cual “es el acto procedimental que consiste en fijar un valor a los bienes embargados como acto previo a la enajenación o adjudicación forzosa”. (De la Garza: 800) (Citado por: Quintana Valtierra, Jesús. 1997:223)

Respecto de los bienes inmuebles la base para su enajenación será el valor del avalúo, respecto de negociaciones, será el valor del avalúo pericial; y en los demás casos, será el valor fijado de común acuerdo entre la autoridad y el embargado, en un plazo de seis días contados a partir de la fecha en que se hubiera practicado el embargo, y a falta de acuerdo la autoridad realizará un avalúo pericial.

2.3.4 REMATE

Posteriormente, se procederá a la enajenación forzosa o remate, el cual “está constituido por un conjunto de formalidades legales de Derecho Público a través de las cuales la autoridad ejecutora ordena proceder a la venta en subasta pública o fuera de ella los bienes embargados, para que con su producto se paguen las prestaciones reclamadas.” (Sánchez Gómez, Narciso. 2003:541)

Generalmente, los términos de subasta pública y almoneda se emplean como sinónimos, sin embargo, la almoneda sólo se refiere a la venta pública de bienes muebles, que se realiza en el mismo lugar donde radica la oficina ejecutora.

De acuerdo con lo previsto en los artículos 173 a 196-B, del Título V, Capítulo Tercero, Sección IV del Código Fiscal de la Federación, que prevén el procedimiento relativo al remate, toda enajenación se hará en subasta pública que se llevará a cabo a través de medios electrónicos.

Se convocará a remate, al día siguiente de haber quedado firme el avalúo, a efecto de que tenga verificativo dentro de los treinta días siguientes. Dicha convocatoria deberá hacerse con diez días de anticipación al inicio del periodo señalado para el remate y se mantendrá en los lugares o medios en que se haya fijado o dado a conocer la conclusión del remate.

Asimismo, se fijará en un lugar visible de la oficina ejecutora y en los lugares públicos que se estime convenientes, además, se dará a conocer en la página electrónica de las autoridades fiscales, que en este caso es en la página del Servicio de Administración Tributaria.

En la convocatoria deben señalarse los bienes que serán objeto del remate, el valor que servirá de base para su enajenación, y los requisitos que deben cumplir los postores para concurrir al mismo.

En relación con el remate de bienes inmuebles, en caso de que aparezcan acreedores en el certificado de gravámenes correspondiente a los últimos diez años, estos serán notificados personalmente del periodo del remate señalado en la convocatoria, a fin de que hagan las observaciones pertinentes mediante documento digital que contenga firma electrónica avanzada, mismo

que será dirigido a la dirección electrónica señalada en la convocatoria. Dichas observaciones serán resueltas por la autoridad ejecutora y la resolución que al efecto se dicte se hará del conocimiento del acreedor.

El contribuyente embargado podrá proponer comprador que ofrezca de contado la cantidad suficiente para cubrir el crédito fiscal y siempre y cuando el remate no se haya fincado.

Ahora por lo que respecta a la postura, ésta es legal cuando cubra las dos terceras partes del valor señalado como base para el remate, debiéndose ofrecer de contado cuando menos la cantidad suficiente para cubrir el interés fiscal.

Las posturas deben enviarse en documento digital con firma electrónica avanzada, a la dirección electrónica que se haya señalado en la convocatoria para el remate. Sin embargo, no basta enviar la postura para intervenir en la subasta, ya que se requiere que con anterioridad al envío de ésta, el postor realice una transferencia electrónica de fondos equivalente cuando menos al 10% del valor fijado a los bienes en la convocatoria.

El importe de dicha transferencia sirve como garantía para el cumplimiento de las obligaciones que contraigan los postores por las adjudicaciones que se les hagan de los bienes rematados. Una vez que se haya fincado el remate, serán devueltos los importes a los postores a quienes no se les haya hecho adjudicación alguna.

El documento digital por el cual se haga la postura, debe contener los siguientes datos:

1. Si se trata de persona física, deberá señalarse el nombre, nacionalidad, domicilio y en su caso clave del Registro Federal de Contribuyentes; si se trata de negociaciones, se señalará el nombre o razón social, fecha de constitución, clave del Registro Federal de Contribuyentes y domicilio fiscal.
2. Cantidad que se ofrezca.
3. Número de cuenta bancaria y nombre de la institución de crédito en la cual se reintegrarán las cantidades que se hubieren dado en depósito, cuando así proceda.
4. Dirección de correo electrónico y domicilio para oír y recibir notificaciones.
5. Monto y número de la transferencia electrónica de fondos que se haya realizado.

Posteriormente, en la página electrónica de subastas del Servicio de Administración Tributaria, se especificará el periodo que corresponda a cada remate, el registro de los postores, las posturas que se reciban, así como la fecha y hora de su recepción.

Cada subasta tendrá una duración de ocho días y comenzará a las 12:00 horas del primer día, concluyendo a las 12:00 horas del octavo día. Durante este periodo, los postores presentan sus posturas, teniendo la oportunidad de mejorar las ya propuestas.

Si dentro de los veinte minutos previos a que venza el plazo de remate se recibe una nueva postura que mejore las anteriores, el remate no se cerrará a las 12:00 horas, sino que a partir de dicha hora se concederán plazos sucesivos de cinco minutos a cada uno de los postores, hasta que la última postura ya no sea mejorada. Una vez que transcurra el último plazo sin que se reciba una mejor postura se tendrá por concluido el remate.

El remate se fincará a favor del postor que haya hecho la mejor postura, pero si sucede que varios postores ofrecieron 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 a los postores el resultado del mismo a través de medios electrónicos, remitiendo el acta que al efecto se levante.

En caso de que el postor en cuyo favor se hubiera fincado el remate no cumpla con las obligaciones que contrajo, perderá el importe del depósito efectuado y la autoridad ejecutora lo aplicará a favor del fisco federal, además, iniciará nuevamente la almoneda en la forma y plazos señalados anteriormente.

Cuando se trate de bienes muebles, una vez fincado el remate se aplicará el depósito constituido y dentro de los treinta días siguientes a la fecha del remate, el postor debe enterar mediante transferencia electrónica, el saldo de la cantidad ofrecida de contado en su postura o la que resulte de las mejoras.

Una vez que el postor cumpla con lo 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; en caso de rebeldía la autoridad emitirá el documento correspondiente. Posteriormente la autoridad procederá a entregar al adquiriente los bienes que se le hayan

adjudicado junto con la documentación señalada, debiendo ser retirados inmediatamente.

Tratándose de bienes inmuebles o de negociaciones, una vez que se haya fincado el remate, se aplicará el depósito constituido y dentro de los diez días siguientes a la fecha del remate, el postor deberá entregar a través de transferencia electrónica de fondos, el saldo de la cantidad ofrecida de contado en su postura, o bien la que resulte de las mejoras.

Efectuado el pago y designado el notario por el postor, se citará al ejecutado para que en un plazo de diez días otorgue y firme la escritura de venta correspondiente, bajo el apercibimiento que de no hacerlo, el jefe de la oficina ejecutora lo hará en su rebeldía.

Los bienes pasarán a ser propiedad del adquirente libres de gravámenes y una vez que se haya otorgado y firmado la escritura en que conste la adjudicación del inmueble, la autoridad ejecutora dispondrá que se entregue al adquirente.

En caso de que los bienes rematados no puedan ser entregados al postor al que fueron adjudicados en la fecha en que éste lo solicite, por existir algún impedimento jurídico debidamente fundado, podrá solicitar a la autoridad en un plazo de seis meses contado a partir de la fecha en que solicite la entrega de los bienes, la entrega del monto pagado por la adquisición de los mismos; contando la autoridad con un plazo de dos meses para entregar dicha cantidad. Sin embargo, si durante el plazo de los dos meses desaparece el impedimento, los bienes serán entregados.

Por otra parte, está prohibido que los jefes y demás personas de las oficinas ejecutoras, así como todos aquellos que hubieren intervenido por parte del fisco federal en el procedimiento administrativo, adquieran por sí mismos o por interpósita persona los bienes objeto de un remate.

No obstante, el fisco federal tendrá preferencia para adjudicarse los bienes ofrecidos en remate cuando no existan postores, a falta de pujas y en caso de posturas o pujas iguales. Cuando no hubiera postores o no se hubieren presentado posturas legales, la autoridad se adjudicará el bien, cuyo valor de la adjudicación será el 60% del valor del avalúo.

Ahora bien, puede darse el caso de que los bienes sean enajenados fuera de remate y no mediante subasta pública, tal situación ocurre cuando el embargado propone un comprador antes del día en que se finque el remate, se enajenen o adjudiquen los bienes a favor del fisco, siempre y cuando el precio en que se vendan cubra el valor que se haya señalado a los bienes embargados; o bien, cuando se trata de bienes de fácil descomposición o deterioro o de materiales inflamables y en la localidad no existan lugares apropiados para su guarda y conservación.

El producto obtenido del remate, enajenación o adjudicación de los bienes al fisco, se aplicará a cubrir el crédito fiscal en el siguiente orden, según lo dispone el artículo 20 del Código Fiscal de la Federación:

1. Gastos de ejecución.
2. Recargos.
3. Multas.
4. Indemnización por expedir cheques no pagados.

En el caso de que una vez cubierto el crédito fiscal, existan excedentes del producto obtenido del remate o adjudicación de los bienes al fisco federal, éstos serán entregados al deudor, salvo que medie orden de autoridad

competente, o que el propio deudor acepte por escrito que se haga la entrega total o parcial del saldo a un tercero.

En conclusión, el procedimiento administrativo de ejecución se compone de una serie de actos y formalidades tendientes a hacer efectivo el cobro de un crédito a favor del fisco federal, ya sea mediante el requerimiento de pago del mismo; o bien, mediante el embargo ya sea de bienes muebles o inmuebles o de negociaciones, cuando el contribuyente no cumpla voluntariamente con su obligación, con la finalidad de garantizar los intereses del fisco federal.

CAPÍTULO 3. EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

El proceso contencioso administrativo en nuestro país, surgió a la vida jurídica después de una serie de leyes y reformas a las mismas, que han venido regulando la creación y existencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mismas que tienen su origen desde 1936 y que culminaron en el año 2000, cuando se llevaron a cabo reformas sustanciales, así como el cambio de nombre del Tribunal Fiscal de la Federación a como lo conocemos ahora.

Es así, como el proceso contencioso administrativo, surgió por la necesidad de regular y proteger los derechos subjetivos públicos de los administrados frente a los actos de autoridades fiscales principalmente, extendiéndose con posterioridad a toda clase de controversias administrativas.

Dicho proceso se encuentra regulado por la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y de manera supletoria por el Código Federal de Procedimientos Civiles, cuando sea compatible.

Es importante mencionar que se trata de un proceso y no de un procedimiento, ya que “en un sentido estrictamente jurídico, el proceso es el conjunto de actos jurídicamente reglados e interrelacionados que se analizan ante un juez, así como por el propio órgano jurisdiccional, encaminados a resolver una controversia.” (Iturbe Rivas, Arturo. 2004:120)

Además, por lo que toca a esta materia, “el proceso administrativo se distingue en que entraña el enjuiciamiento de la administración pública por parte, obviamente, de un órgano jurisdiccional; es decir, constituye la serie de actos que tienden a resolver, mediante el dictado de una sentencia, una controversia suscitada con motivo de un acto administrativo que es tachado de ilegal, cuya finalidad es, como dice Andreozzi, la obtención de una resolución judicial de índole definitivo que reconozca el derecho subjetivo conculcado”. (Andrerozzi, Manuel: 23) (Citado por: Ídem).

3.1 JUICIO DE NULIDAD

El juicio de nulidad, es propiamente el proceso contencioso administrativo y constituye una instancia con que cuentan los particulares, para demandar la ilegalidad de los actos de autoridad administrativa, ya sean

resoluciones o procedimientos que hayan sido efectuados de manera contraria a derecho, transgrediendo las defensas de los administrados.

Sin embargo, las autoridades también pueden interponer dicho juicio en contra de resoluciones administrativas que de manera ilegal favorezcan a los particulares y perjudiquen los intereses públicos; en este caso dicho juicio es conocido como Juicio de Lesividad.

El Juicio de Nulidad, se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siguiendo el procedimiento previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, misma que regula la substanciación del mismo.

El proceso contencioso administrativo, “es un juicio que se entabla ante un organismo jurisdiccional ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo, que tiene por objeto resolver una controversia suscitada entre un particular y una autoridad administrativa, como consecuencia de un acto o resolución dictada por esta última y que lesiona los derechos o intereses del primero.” (Sánchez Gómez, Narciso. 2003:569).

Por lo tanto, dicho juicio se promueve a instancia de parte agraviada, que puede ser el administrado o la autoridad administrativa, en contra de un acto o resolución administrativa que afecta los intereses del particular o bien los intereses públicos, según sea el caso, y que se desarrolla siguiendo un procedimiento que inicia con la presentación de la demanda y culmina con el cierre de la instrucción y pronunciamiento de la sentencia respectiva.

Además, “es un proceso de partes y no un proceso oficioso, ya que formaliza una relación procesal que se caracteriza por la igualdad del contribuyente y el fisco y su subordinación a la autoridad jurisdiccional, con la cual deben cooperar por el esclarecimiento de la verdad” (Quintana Valtierra, Jesús. 1997:267).

De acuerdo con Jesús Quintana Valtierra, si bien se le conoce como juicio de nulidad, la designación correcta es la de proceso contencioso administrativo, ya que se trata de un procedimiento, porque se integra de una serie de pasos que deben seguirse para llegar a la conclusión del mismo; es contencioso, porque se origina en virtud de una controversia suscitada entre los particulares y la autoridad fiscal o administrativa; y es administrativo, porque los actos o resoluciones que se impugnan son emitidos por autoridades que pertenecen a la administración pública.

“De esta manera, la naturaleza procesal del contencioso-administrativo es una forma de control de legalidad de los actos administrativos, y por medio del juicio fiscal se impugnarán los actos administrativos ilegales” (Ibídem: 269).

3.2 PROCEDENCIA

El juicio de nulidad procede en términos generales, en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas de manera ilegal, que causen perjuicio y afecten las defensas.

Por lo tanto, dicho juicio como ya se mencionó anteriormente, puede ser interpuesto tanto por los particulares, como por la autoridad, cuando consideren que una resolución o un acto de autoridad administrativa esta transgrediendo sus derechos, causándoles un agravio.

De acuerdo con Raúl Rodríguez Lobato, para que la resolución sea impugnada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe ser definitiva, personal y concreta, causar agravio ya sea al particular o a la autoridad, constar por escrito, a excepción de cuando se impugna una negativa ficta y ser nueva.

Por otra parte y de acuerdo con el artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el juicio contencioso administrativo federal procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en sus artículos 11, 20 y 31, mismas que son las siguientes:

1. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos a través de las cuales se determine la existencia de una obligación fiscal.
2. Las que nieguen la devolución de un ingreso regulado por el Código Fiscal de la Federación.
3. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.
4. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren los supuestos anteriores.
5. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes a favor de los miembros del ejército, fuerza aérea y armada nacional, o de sus familiares o derechohabientes.
6. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, con cargo al Erario Federal o al ISSSTE.

7. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por la Administración Pública Federal.
8. Las que constituyan créditos por responsabilidad contra servidores públicos.
9. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los estados y municipios, así como sus organismos descentralizados.
10. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización del artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidad de Servidores públicos.
11. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.
12. Las que impongan sanciones administrativas a servidores públicos.
13. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.
14. Las que resuelvan los recursos administrativos.
15. Juicios que se promuevan en contra de una resolución negativa ficta.

16. Juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad de emitir constancia de haberse configurado la positiva ficta.
17. En los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial.
18. Actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general cuando sean autoaplicativos.
19. Los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, cuando se controvertan junto con su primer acto de aplicación al demandante.
20. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Además, dicha ley también señala que las autoridades de la Administración Pública Federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley.

De lo anterior se desprende que el juicio de nulidad únicamente procede en contra de resoluciones definitivas, entendiéndose por estas, las que no admiten recurso alguno, o que admitiéndolo, su interposición sea optativa. Dicha resolución debe estar dirigida al particular de manera concreta y por

escrito, y además debe causarle un agravio, por lo que no basta que dicha resolución sea ilegal.

Por lo tanto, “el juicio será improcedente cuando se trate de una materia distinta de las señaladas, o que tratándose de esta materia ya se haya impugnado mediante otro tipo de defensa, o que se trate de una resolución conexa de otra ya impugnada, o que ya sea cosa juzgada. También es improcedente el juicio cuando el promovente no tenga interés jurídico, sea extemporánea la presentación de la demanda, no exista el acto reclamado, o no se haga valer agravio alguno”. (Lucero Espinosa, Manuel. 1997:40)

Cuando se de alguno de los supuestos anteriores, la demanda puede ser desechada o bien, puede ser sobreseída de manera parcial o total, cuando se desista el demandante, aparezca o sobrevenga alguna causa de improcedencia, cuando el demandante muera durante el juicio, la autoridad demandada deje sin efectos la resolución o el acto impugnado, el juicio quede sin materia y en los demás casos en que exista impedimento legal para emitir resolución en cuanto al fondo del asunto.

Por otra parte, es importante mencionar cuales son las partes en el juicio de nulidad, ya que es a ellas a quienes les corresponde dar inicio al proceso y continuar con el desarrollo del mismo, hasta su resolución.

Dichas partes son:

- a. Demandante. Es el particular (persona física o moral) o bien, la autoridad fiscal o administrativa, a quien le cause agravio una resolución.

- b. Demandado. Puede ser un particular o la autoridad fiscal o administrativa, ya sea porque le favorece la resolución impugnada, o bien, porque dictó la misma, respectivamente. Asimismo, tiene el carácter de demandado de acuerdo con lo previsto por el artículo 3º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios en que se controviertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación, respecto de las materia de la competencia del Tribunal.

- c. El tercero interesado. Es “la persona que tenga un derecho subjetivo contrario o incompatible con la pretensión del actor, es decir, que tenga un interés (jurídico) directo en la subsistencia del acto administrativo impugnado” (Iturbe Rivas, Arturo. 2004:128).

En cuanto a los demandantes, es importante precisar que se admite la pluralidad de los mismos, siempre y cuando el acto reclamado afecte a dos o más personas y la resolución impugnada sea conexa, debiendo en este caso designarse a un representante común, sino se hace tal señalamiento, dicho representante será designado por el magistrado instructor al admitir la demanda.

Igual situación ocurre con los demandados, ya que estos pueden ser varios, cuando sea más de una la autoridad responsable del acto impugnado; o cuando se impugnen resoluciones que hayan sido emitidas por autoridades distintas, pero sean conexas.

Además, en el juicio de nulidad no se admite la gestión de negocios, por lo que cuando el demandante actúe en representación de otra persona, debe acreditar dicha representación al momento de interponer la demanda o la contestación, dependiendo si se representa al actor o al demandado.

Cuando el juicio es interpuesto por un particular, éste podrá acreditar dicha representación mediante escritura pública o bien, a través de una carta poder firmada ante dos testigos y ratificada ante notario público o ante el secretario de la Sala del Tribunal que corresponda. Respecto de las autoridades, estas únicamente pueden ser representadas por la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, tal y como lo dispone el artículo 5 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Por lo que toca al tercero interesado, toda vez que tiene un interés incompatible con el actor, viene a ser un colaborador de la autoridad demandada, sin embargo, cuenta con independencia para contestar la demanda, presentar pruebas y formular alegatos, a efecto de desvirtuar el dicho del actor.

Por otra parte, los particulares tienen la facultad de autorizar a licenciados en derecho, a efecto de que reciban notificaciones y puedan actuar dentro del juicio, presentando promociones, rindiendo pruebas, formulando los alegatos e interponiendo recursos. De igual forma, las autoridades podrán designar delegados para los mismos efectos.

3.3 SUBSTANCIACIÓN

Es importante mencionar que todos los procesos se desarrollan en dos etapas, la primera de ellas es la denominada etapa instructiva, la cual se divide a su vez en tres fases: postulatoria, probatoria y preconclusiva; y la segunda etapa, es la denominada resolutive.

La etapa de instrucción, se compone del “conjunto de actos de las partes, de los terceros y del Tribunal, necesarios para que el expediente se encuentre en estado de dictar sentencia. En esta fase, el propósito es ilustrar al juzgador acerca de cuáles son los puntos controvertidos, y las pruebas en que cada uno apoya sus pretensiones, a fin de obtener una resolución favorable a sus intereses.” (Díaz González, Raúl. 1998:39)

Una vez cerrada la instrucción, se abre la etapa resolutive en la cual la Sala que haya conocido del juicio realiza su razonamiento para estar en condiciones de emitir sentencia.

Precisado lo anterior, el juicio de nulidad inicia con la presentación de la demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya sea de

manera directa ante la Sala que resulte competente; o bien, mediante correo certificado con acuse de recibo, en el caso de que el demandante no tenga su domicilio en el lugar donde está la sede de la Sala, debiendo enviarse la misma desde el lugar donde tenga su domicilio el actor, y en este caso, se tomará como fecha de presentación, la de su depósito en la oficina de correos.

Además, y de acuerdo con lo previsto por el artículo 13 de la Ley de la materia, la demanda debe presentarse dentro de los plazos siguientes:

- I. De cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se de alguno de los supuestos siguientes:
 - a) Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada.
 - b) Hayan iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada cuando sea auto aplicativa.
- II. De cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección que habiendo conocido una queja, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como juicio.
- III. De cinco años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, los que se contarán a partir del día siguiente a la fecha en que éste se haya emitido.

Es así, como la demanda constituye el acto por el cual se inicia el proceso, en el que la parte actora solicita al Tribunal ya referido, la nulidad de una resolución o acto administrativo que le causa un agravio.

Asimismo, “es un acto que objetiva diversas circunstancias: a) identifica a las partes; b) precisa el acto administrativo impugnado, c) narra los antecedentes de hecho; d) invoca los fundamentos de derecho, e) determina las pruebas conducentes; f) exhibe los documentos constitutivos de la pretensión, y g) justifica la competencia del Tribunal” (Lucero Espinosa, Manuel. 1997:91).

Por otra parte, la demanda de nulidad debe constar por escrito y contener los datos siguientes, tal y como lo dispone el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:

1. Nombre y domicilio del demandante para recibir notificaciones. Dicho domicilio puede señalarse en cualquier parte de la República, excepto cuando el demandante resida en la ciudad donde se encuentra la sede de la Sala competente, caso en el cual deberá señalarlo dentro de la circunscripción territorial de la misma. En caso de que se omita señalar el domicilio, las notificaciones de efectuarán por lista.
2. Resolución que se impugna. Cuando se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, se debe señalar la

fecha de su publicación, ya sea en el Diario Oficial de la Federación o en el Periódico Oficial del Estado.

3. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.
4. Los hechos que den motivo a la demanda.
5. Las pruebas que se ofrezcan. En caso de que se ofrezca prueba testimonial o pericial se precisarán los hechos sobre los que deben versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Cuando se ofrezcan pruebas documentales, podrá ofrecerse también el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada, entendiéndose por éste, el que contenga toda la información relacionada con el procedimiento que dio lugar a la resolución impugnada.
6. Los conceptos de impugnación.
7. El nombre y domicilio del tercero interesado cuando exista.
8. Lo que se pida.
9. Firma. Este requisito no se precisa en la Ley referida, sin embargo el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, señala que la demanda debe firmarse para que pueda considerarse al actor como su autor.

Es importante señalar cuales son las consecuencias de no cumplir con los requisitos de la demanda, y dentro de estas se encuentran las siguientes:

A. Desechamiento de la demanda. Opera cuando no se señala:

1. El nombre del demandante.
2. La resolución que se impugna.
3. Los conceptos de impugnación.

B. Prevención. Tiene lugar cuando se omite señalar domicilio para recibir notificaciones, en dicho caso se prevendrá al actor para que señale dicho domicilio, si no lo hace, las notificaciones subsecuentes aún las personales, se realizarán por lista.

C. Requerimiento. Se da cuando se omite señalar:

1. La autoridad demandada.
2. Los hechos que den motivo a la demanda.
3. El nombre y domicilio del tercero interesado cuando lo haya.
4. Lo que se pida.
5. Ofrecer pruebas.

En los casos señalados en el punto 1 al 4 se requerirá al promovente para que en el término de cinco días subsane las omisiones detectadas con el

apercibimiento de que de no hacerlo se tendrá por no presentada la demanda. En el último caso la consecuencia de no atender el requerimiento, será la de tener por no presentadas u ofrecidas las pruebas.

D. Cuando la demanda de nulidad no se encuentra firmada, la consecuencia procesal será tenerla por no presentada.

A la demanda deberá anexarse una copia de la misma, así como de los documentos anexos, para cada una de las autoridades demandadas y para el tercero perjudicado, a efecto de que se les corra traslado de la misma y puedan producir su contestación; también debe adjuntarse el documento con el cual se acredite la personería, en caso de que se promueva en nombre de otro; la resolución impugnada y su constancia de notificación, o bien copia de la instancia no resuelta en la que conste el sello de recibido por parte de la autoridad, cuando se impugne una negativa ficta; las pruebas documentales que se ofrezcan y en caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, deberá anexarse el cuestionario e interrogatorio respectivos.

Respecto a las pruebas documentales, si estas no obran en poder del demandante o no las pudo obtener “a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentran a su disposición, éste deberá señalar el archivo o

lugar en que se encuentran para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requería su remisión cuando ésta sea legalmente posible” (Quintana Valtierra, Jesús. 1997:283).

Una vez admitida la demanda, se correrá traslado de la misma al demandado y se le concederá un plazo de cuarenta y cinco días hábiles para que produzca su contestación.

De acuerdo con lo previsto por el artículo 20 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el demandado en la contestación de la demanda, así como en la contestación de la ampliación de la demanda expresará:

1. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.
2. Las consideraciones que a su criterio, impidan que se emita una resolución de fondo o que demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.
3. Debe referirse a cada uno de los hechos que le impute el actor, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.
4. Los argumentos a través de los cuales pretenda demostrar la ineficacia de los conceptos de impugnación.

5. Los argumentos por medio de los cuales desvirtúe el derecho a indemnización, cuando así lo solicite el demandante.
6. Las prueba que ofrezca.
7. En caso de que ofrezca prueba pericial o testimonial, debe precisar los hechos sobre los que versarán las mismas y señalar los nombres del perito y testigos, según corresponda.

A la contestación, deberá anexarse copia de la misma para que se le corra traslado al demandante y al tercero perjudicado, si lo hay; las pruebas documentales que ofrezca, así como el interrogatorio y cuestionario que deberán desahogar los testigos y el perito, según sea el caso.

Por otra parte, la demanda puede ampliarse en un plazo de veinte días hábiles contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo por el cual se tuvo por admitida la contestación, cuando la autoridad plantee el sobreseimiento del juicio por haber presentado extemporáneamente la demanda, “cuando se impugne una negativa ficta; contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación; cuando se alegue que el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente” (Sánchez Gómez, Narciso. 2003:576).

También procede la ampliación “cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones desconocidas por el actor, siempre y cuando con éstas la autoridad no cambie los fundamentos de derecho de la resolución impugnada” (Lucero Espinosa, Manuel. 1997:42).

En los casos en que se impugne una negativa ficta, la contestación será equivalente a la resolución que no se notificó en tiempo, debiendo la autoridad fundar y motivar dicha negativa.

De lo anterior se desprende que “la ampliación de la demanda, es pues, un acto necesario porque con ella el particular, al conocer los elementos que ignoraba en el momento de la presentación de su demanda, contenidos en la contestación de la misma, podrá atacar aquellas razones y fundamentos que a su parecer le causen agravio, y con el escrito de ampliación quedarán fijados los puntos controvertidos. (Quintana Valtierra, Jesús. 1997:285).

Por otra parte, a la autoridad demandada también se le concede un plazo de veinte días hábiles contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo por el cual se tiene por admitida la ampliación de la demanda, a efecto de que conteste dicha ampliación.

Por lo que toca a las pruebas, en los juicios de nulidad son admisibles toda clase de pruebas, con excepción de “la confesional de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que éstos se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades” (Sánchez Gómez, Narciso. 2003:578).

Las pruebas deben ofrecerse desde la presentación de la demanda o en la contestación de la misma, y éstas serán admitidas o desechadas en el auto que admita la demanda o la contestación, según sea el caso.

Según lo dispuesto por el artículo 43 y 44 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuando se ofrezca prueba pericial, el Magistrado Instructor en el acuerdo que recaiga a la contestación de la demanda o de la ampliación, requerirá a las partes para que un plazo de diez días presenten a sus peritos para que éstos acepten el cargo y protesten su legal desempeño; y señalará el lugar, día y hora para el desahogo de la misma.

En cuanto a la prueba testimonial, se requerirá al oferente para que presente a los testigos a efecto de proceder a su desahogo, levantándose acta pormenorizada de los testimonios.

Por otra parte, el Magistrado instructor puede acordar que se exhiba cualquier documento que se relacione con los hechos controvertidos u ordenar que se practique alguna diligencia, sin embargo, el hecho de que el magistrado pueda recabar pruebas de oficio, “no exime a las partes de la obligación de demostrar los hechos en que basen su acción o su excepción; puesto que esa facultad es discrecional y no constituye un derecho de las partes” (Iturbe Rivas, Arturo. 2004:158).

Diez días después de que haya concluido la substanciación del juicio y no habiendo cuestión pendiente que impida resolver el juicio de nulidad, el magistrado instructor notificará a las partes que cuentan con un plazo de cinco días para que formulen sus alegatos por escrito, los cuales serán tomados en consideración al momento de emitir la sentencia.

Los alegatos, constituyen los argumentos por los cuales las partes pretenden demostrar al juzgador en base a los hechos y a las pruebas aportadas, que no le asiste la razón a la contraparte, orientando al juzgador respecto al sentido que debe tener la resolución que se emita.

Concluido el plazo que se otorgó a las partes para que formularan sus alegatos, independientemente de que se hayan presentado o no, quedará cerrada la instrucción, y con ello comenzará la segunda etapa del juicio, conocida como etapa de resolución.

La sentencia se pronunciará, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción, en base al proyecto que debe elaborar el Magistrado Instructor, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que se dictó dicho acuerdo.

La misma, podrá emitirse por unanimidad o por mayoría de votos de los magistrados que integran la Sala que conoció del juicio, “por lo tanto, si el proyecto del magistrado instructor es aprobado por los otros dos magistrados se firma y queda elevado a la categoría de sentencia; cuando la aprobación es por mayoría, el magistrado disidente puede limitarse a expresar que vota en contra del proyecto o puede formular voto particular razonado para lo cual tiene un plazo de 10 días, transcurrido el cual, si no lo formuló, pierde el derecho de hacerlo y debe devolver el expediente y si no lo devuelve incurre en responsabilidad; si el proyecto del magistrado instructor no es aceptado por los otros magistrados, el fallo se dicta con los argumentos de la mayoría y el

proyecto puede quedar como voto particular” (Rodríguez Lobato, Raúl. 1998:282).

Las sentencias deben fundarse en derecho y analizar todos y cada uno de los argumentos controvertidos en la demanda, además, el Tribunal está facultado para invocar hechos notorios. Asimismo, “deben satisfacer el principio de congruencia, es decir, que deben tener un desenvolvimiento lógico y debe haber conformidad de extensión, concepto y alcance entre el fallo y las pretensiones de las partes”. (Ídem)

Debe entenderse por hechos notorios, “los acontecimientos conocidos por todos, es decir, del dominio público y que nadie pone en duda”. (Juárez Arellano, Magaly. 2006:131)

Cuando en la demanda se hagan valer distintas causales de ilegalidad, el magistrado debe examinar en primer lugar aquellas que puedan dar lugar a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.

De acuerdo con lo previsto por el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

1. Incompetencia del funcionario que haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
2. Omisión de requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada.
3. Vicios del procedimiento siempre y cuando se cumplan las mismas condiciones señaladas en el punto anterior.
4. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien la resolución se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar la debidas en cuanto al fondo del asunto.
5. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

Para los efectos de lo señalado en los puntos 2 y 3, se considerará que no afecta las defensas del particular ni trascienden el sentido de la resolución impugnada, los siguientes vicios:

- a. Cuando en un citatorio no se haga mención que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden.
- b. Cuando en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se cercioró que se encontraba en el domicilio indicado en el documento que debe notificarse.
- c. Cuando en la entrega del citatorio se hayan cometido vicios del procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal.
- d. Cuando existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos, de solicitudes de datos, informes o documentos, en los propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos.
- e. Cuando no se de a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsión a terceros, si la resolución impugnada no se sustenta en dichos resultados.
- f. Cuando no se valore alguna prueba para acreditar los hechos asentados en el oficio de observaciones o en la última acta parcial, siempre que dicha prueba no sea idónea para dichos efectos.

Por último, el sentido de las sentencias puede ser: declarar la validez de la resolución impugnada, declarar la nulidad lisa y llana, declarar la nulidad para determinados efectos, supuesto en el que deberá precisarse de manera clara y precisa la manera en como debe cumplimentarse la sentencia, o bien, modificar la resolución impugnada.

3.4 MEDIDAS CAUTELARES

Las medidas cautelares, son “los 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 a la sociedad, con motivo de la tramitación de un proceso”. (Fix Zamudio, Héctor) (Citador por: Juárez Arellano, Magaly. 2006:77).

Cuando comenzó a regularse la materia contenciosa administrativa, las legislaciones sólo preveían la suspensión del acto impugnado, como medida cautelar; sin embargo, conforme se fue haciendo más eficaz la defensa jurisdiccional frente a los actos de las autoridades administrativas en los diferentes estados, se ampliaron dichas medidas.

Dentro de estas se encuentran el arraigo, secuestro de bienes y el depósito o aseguramiento, las cuales se encuentran reguladas por la legislación civil; por su parte, el Código Fiscal, prevé el aseguramiento de la contabilidad, el aseguramiento de bienes y mercancías y el embargo precautorio.

Las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo, se encuentran reguladas por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la cual en su artículo 24 señala que “una vez iniciado el juicio contencioso administrativo pueden decretarse todas las medidas cautelares necesarias para mantener la situación de hecho existente”; asimismo, el artículo 26 prevé las “medidas cautelares positivas”.

Para que pueda decretarse la medida, es necesario reunir ciertos requisitos y dentro de estos se encuentran los siguientes:

1. Requisitos subjetivos.

- a. Órgano Jurisdiccional. Las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrán decretar dentro de los juicios de nulidad, las medidas cautelares, a instancia de parte o de oficio,

cuando el magistrado considere que puede causarse un daño inminente.

- b. Partes. El artículo 24 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone que “salvo en el supuesto de que el magistrado instructor estime que los daños que pudieran causarse sean inminentes, únicamente podrán adoptarse las medidas cautelares cuando lo pida el actor” (González Pérez, Jesús. 2007: 422).

Por otra parte señala que del escrito por el cual se solicite la adopción de alguna medida cautelar, debe anexarse copia para cada una de las partes, a efecto de que se les corra traslado y estén en posibilidad de oponerse a la adopción de la misma.

2. Requisitos objetivos.

En atención al artículo 24 de la Ley de la materia, para solicitar las medidas cautelares debe presentarse un escrito que debe contener los siguientes requisitos:

- a. Nombre y domicilio para oír notificaciones.
- b. Resolución que se pretende impugnar y fecha de notificación.
- c. Hechos que pretenden resguardarse con la medida.
- d. Motivos por los que se solicita la medida.

En el citado escrito se impone el requisito de señalar la resolución que se pretende impugnar, porque “al tratar del objeto del proceso sigue siendo el acto administrativo el supuesto normal con relación al que se promueve el juicio”. (Ibídem: 423).

Es importante destacar, que la solicitud de la medida cautelar tiene su origen en la incertidumbre respecto al sentido que tendrá la sentencia que en el momento oportuno se dictará dentro del juicio de nulidad en el que se esté actuando; sin embargo, para que la misma proceda, deben reunirse dos requisitos, como lo comenta el autor Jesús González Pérez, los cuales son el peligro de la mora procesal y la apariencia de buen derecho.

El primero de los supuestos se refiere a que el actor al solicitar la medida cautelar, debe acreditar y justificar que de no adoptarse ésta, el acto impugnado dejará sin materia el juicio o le causará un daño irreparable.

El segundo de los supuestos se traduce en que “para que pueda adoptarse una medida cautelar es necesario que la pretensión deducida en el proceso principal aparezca debidamente fundada, que así pueda apreciarse, sin entrar al fondo del asunto”. (Ibídem: 424).

Lo anterior significa que del análisis del escrito de solicitud de la medida, debe desprenderse la procedencia de la misma, sin necesidad de entrar al estudio de fondo, toda vez que el actor tiene la obligación de justificar que la adopción de la medida es indispensable.

Sin embargo, no basta que concurren dichos supuestos, ya que también deben valorarse los hechos y tomar en cuenta el grado en que el interés público demande la ejecución de la medida, debido a que debe velarse porque no se afecten los bienes jurídicos tutelados a favor de toda la sociedad por las leyes y así estar en condiciones de dictar la resolución pertinente.

Por otra parte, otro de los requisitos para que proceda la adopción de la medida, es el otorgamiento de una caución por parte del actor cuando la medida pueda causar un daño a terceros, misma que debe ser suficiente para reparar los daños y perjuicios que se causen si no se obtiene sentencia

favorable. Sin embargo, las medidas decretadas pueden quedar sin efectos, si el tercero, otorga caución para indemnizar los daños y perjuicios que pueden causarse si subsisten las mismas.

3. Requisitos de la actividad.

Este tipo de requisitos se refiere a que la solicitud de las medidas cautelares, procede una vez iniciado el proceso contencioso administrativo y hasta que se dicte sentencia.

Ahora bien, por lo que respecta al procedimiento que se sigue para decretar la medida cautelar, éste inicia con la presentación del escrito de solicitud de la misma, a la cual si cumple con todos los requisitos ya señalados, recaerá un acuerdo de admisión y se resolverá sobre las medidas que se hayan solicitado previamente.

Posteriormente, se correrá traslado de dicha solicitud a las demás partes que intervengan en el juicio de nulidad por un plazo de tres días, a efecto de que rindan un informe y si no lo hacen se tendrán por ciertos los hechos que le fueron imputados.

El hecho de que se corra traslado a las demás partes es con el “objeto no sólo de verificar la exactitud de los hechos alegados por el actor en justificación de la medida, sino la concurrencia de los requisitos exigidos, si de la medida pueden derivarse perjuicios a la administración pública o a terceros, y la cuantía de éstos, si son suficientes las garantías ofrecidas para responder y, en su caso, las que pudiera probar el afectado por la medida”. (Ibídem: 428)

Una vez recibido el informe o vencido el plazo para su rendición, dentro de los cinco días siguientes la Sala Regional dictará resolución definitiva decretando o negando las medidas cautelares solicitadas, asimismo se pronunciará respecto a la garantía ofrecida, la cual debe entregarse en un término de tres días, ya que de lo contrario las medidas adoptadas no surtirán sus efectos.

La resolución en que se haya decretado o negado alguna medida cautelar, podrá ser modificada o revocada, siempre y cuando concurra algún hecho superveniente que justifique tal decisión y no se haya dictado sentencia definitiva.

Ahora, por lo que respecta a la extinción de las medidas cautelares, existen dos causas, una de ellas es la terminación del proceso y la otra es el cambio de circunstancia.

Las medidas cautelares se extinguirán por la terminación del proceso, toda vez que al tener “como finalidad garantizar los efectos del proceso principal, lógicamente, extinguido éste, se extinguirán”. (Ibídem: 430)

El proceso puede terminar por sentencia o por sobreseimiento. En el caso de que las medidas se hayan otorgado para garantizar los efectos del proceso principal, éstas se extinguirán al dictarse sentencia firme; si la sentencia resulta favorable al particular, las medidas se extinguirán hasta que se ejecute la misma y la caución otorgada será cancelada o liberada, según proceda; pero si por el contrario, la sentencia es desfavorable, se hará válida la indemnización de los daños y perjuicios que se hayan ocasionado, con cargo a la garantía del actor.

En cuanto al sobreseimiento, si éste se decreta de manera parcial, las medidas cautelares subsistirán; pero si es total las medidas se extinguirán de la misma manera que cuando se dicta sentencia desfavorable.

Por lo que toca a la extinción por cambio de circunstancias, ésta opera cuando sobrevenga alguna causa superveniente que así lo justifique, tal y como se mencionó en párrafos anteriores.

CAPÍTULO 4. SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO

Es importante conocer la figura de la suspensión dentro del Juicio de Amparo, ya que es dentro de ésta institución donde surge la misma; además constituye el antecedente de la suspensión del acto impugnado dentro del Proceso Contencioso Administrativo.

En primer lugar, resulta necesario precisar que el Juicio de Amparo surgió de la necesidad de crear una institución que permitiera proteger no sólo a la Constitución, sino también a las leyes secundarias y a los gobernados, de los abusos y violaciones provenientes de las autoridades tanto federales como estatales, para con ello garantizar el respeto a las garantías previstas por nuestra Carta Magna.

El Juicio de Amparo cuenta con dos vías: Directa e Indirecta, contando cada una de ellas con materias propias, las cuales serán desarrolladas a continuación, de manera breve, resaltando sus aspectos principales, y que se relacionan únicamente con la materia contencioso administrativa.

4.1. AMPARO INDIRECTO

“La procedencia del amparo indirecto es bastante amplia, sobre todo en materia administrativa que comprende tanto el amparo contra leyes como el amparo contra actos del Poder Ejecutivo” (Iturbe Rivas, Arturo. 2004:293).

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995, en su artículo 52, regula la competencia de los Juzgados de Distrito por lo que toca a la materia administrativa, por lo que son competentes para conocer:

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

un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;

- III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo;
- IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III de artículo anterior en lo conducente, y
- V. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio.

A su vez, la Ley de Amparo en su artículo 114, fracciones III, IV y V, prevé el amparo indirecto, señalando que éste será procedente en contra de: 1) Actos de tribunales de carácter administrativo, judicial o del trabajo, que se ejecuten fuera o después de que haya concluido el juicio; 2) Actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución de imposible reparación; y 3) Actos dictados dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas al mismo.

En este caso, debe entenderse que dichos actos se realizan por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los Juicios de Nulidad que ante sus diferentes Salas se tramitan.

Por lo que respecta a los actos emitidos fuera de juicio, debe entenderse por estos, las actuaciones administrativas que lleva a cabo el Tribunal, tales como los nombramientos, adscripciones y responsabilidades de funcionarios, mismos que podrán ser impugnados por los particulares, cuando afecten su esfera jurídica.

“La categoría de “actos dictados después de concluido el juicio”, comprende a los que se pronuncian en ejecución de la sentencia. Y tratándose del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es claro que son de esta especie las resoluciones de queja por repetición de la resolución anulada, por exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia y por omisión de ese cumplimiento” (Ibídem:294).

En cuanto a los actos dictados durante la tramitación del juicio y cuya ejecución sea de imposible reparación, debe entenderse por estos según criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “aquellos que afectan

directamente derechos consagrados en la Constitución, excluyendo, obviamente, a los que únicamente interesan derechos procesales, los cuales importan una violación meramente formal que puede ser reparada si el perjudicado obtiene sentencia favorable” (Ídem).

Por lo tanto, un ejemplo de dichos actos es la orden de inspección del domicilio de un particular, el arresto, la imposición de una multa, entre otros.

Ahora bien, por lo que respecta a los actos dictados dentro o fuera de juicio y que afecten a personas extrañas a éste, es importante precisar a quiénes debe considerarse como personas extrañas, entendiéndose por éstas a la persona física o moral, que sin haber tenido intervención en el juicio, resulta afectada ya sea en su persona o en su patrimonio, a consecuencia de los actos dictados dentro o fuera de dicho juicio. El tercero extraño no debe confundirse con el tercero interesado, ya que éste último si tiene la calidad de parte en el juicio en el que se actúa.

Por otra parte, y una vez precisados los actos contra los cuales procede el amparo indirecto, la substanciación del juicio se encuentra regulada por el Capítulo IV, del Título Segundo de la Ley de Amparo, mismo que se compone

de los artículos 145 a 157; en estos de manera resumida se señala que una vez presentada la demanda de amparo, se solicitará un informe justificado a la autoridad señalada como responsable, y una vez rendido éste, se celebrará una audiencia en la que las partes desahogarán pruebas, formularán sus alegatos y se dictará la sentencia respectiva.

Además, dicha substanciación también se encuentra regulada “por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito. (Serrano Robles, Arturo: 87) (Citado por: Iturbe Rivas, Arturo.2004:299).

La sentencia que se dicte dentro del Juicio de Amparo Indirecto, puede ser impugnada mediante el recurso de revisión, del cual puede conocer la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o bien, los Tribunales Colegiados de Circuito.

4.2. AMPARO DIRECTO

En materia fiscal procede en contra de las sentencias definitivas emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dentro de los juicios de nulidad que son de su competencia.

Sin embargo, no siempre existió la posibilidad de impugnar dichas sentencias a través de este juicio, toda vez que las sentencias del Tribunal eran consideradas como simples actos administrativos y por lo tanto, únicamente podían impugnarse a través del amparo indirecto.

Fue hasta el año de 1968 cuando se efectuaron reformas a la Ley de Amparo, que se dio el mismo carácter de las sentencias del poder judicial a las sentencias dictadas por el Tribunal ya mencionado, lo cual permitió impugnar dichas sentencias a través del amparo directo, siempre y cuando las mismas implicaran violaciones a las garantías del particular recurrente.

Serán competentes para conocer este juicio, las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “en juicios que en opinión de la Sala sean de importancia trascendente para los intereses de la Nación cualquiera que sea la

cuantía de ellos”; en los demás casos serán competentes los Tribunales Colegiados de Circuito. (Rodríguez Lobato, Raúl. 1998:292).

4.3. SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO.

“Gramaticalmente la palabra suspensión significa detener o diferir por algún tiempo una acción u obra; equivale, pues, a paralizar algo que está en actividad en forma positiva” (Góngora Pimentel, Genaro. 1996:1).

Por otra parte y desde el punto de vista etimológico, “suspensión es un vocablo que deriva del latín suspensio, onis, acción y efecto de suspender. Mientras que en el idioma latino suspendere (de suspendere) significa levantar, colgar o detener una cosa en alto o en el aire; así como, detener o diferir por algún tiempo una acción u obra” (Bazarte Cerdan, Willebaldo.1989:19).

De lo anterior se puede concluir que la suspensión del acto reclamado, es la paralización de éste, a efecto de mantener las cosas en el estado en que se encuentran y mantener viva la materia del Juicio de Amparo, hasta en tanto no se dicte la resolución definitiva dentro del mismo.

Esta figura, se encuentra regulada por la Ley de Amparo y su tramitación es diferente en el amparo directo e indirecto, sin embargo, en ambos juicios constituye “una medida cautelar que conserva la materia del amparo porque impide que el acto de autoridad impugnado en la vía constitucional se ejecute o produzca sus efectos o consecuencias en detrimento del quejoso mientras se resuelve ejecutoriamente el juicio de garantías” (Rodríguez Lobato, Raúl: 293).

Para que se decrete la suspensión dentro del Juicio de Amparo Indirecto, es necesario cumplir con requisitos “naturales” y legales, los requisitos legales se encuentran previstos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, y son:

1. Solicitud del agraviado. Esto es “a fin de que la intervención de la justicia constitucional en la actuación de las autoridades responsables, no sea oficiosa, sino que se justifique por la respectiva solicitud de la persona que considera que dicha actuación es atentatoria de sus derechos” (Bazdreshc, Luis. 1997:223).
2. La suspensión del acto reclamado no debe causar perjuicio al interés social ni transgredir el orden público.
3. Deben ser de difícil reparación los daños y perjuicios que puede sufrir el quejoso con la ejecución del acto, de no concedérsele dicha medida cautelar.

La suspensión del acto reclamado puede solicitarse en el mismo escrito de demanda, o bien, en cualquier momento posterior a la presentación de la misma, hasta en tanto no se ejecute el acto reclamado o se dicte sentencia ejecutoria; debiendo expresarse las razones por las cuales se solicita la misma.

Una vez solicitada ésta, el Juez de Distrito ordenará que se forme un incidente de suspensión, el cual se integrará con una copia de la demanda de amparo y de los anexos de la misma, así como con el auto por el que se concede o niega la suspensión provisional, en el cual deberá señalarse la fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental en la que se decidirá sobre el otorgamiento de la suspensión definitiva; asimismo, se integrará con el informe previo que para tal efecto rindan las autoridades responsables.

El artículo 142 de la Ley de Amparo señala que “el expediente relativo al incidente de suspensión se llevará siempre por duplicado. La razón de esta medida se debe a que cuando se interponga revisión contra la resolución dictada en el incidente, el juez de distrito remitirá el expediente original al Tribunal Colegiado de Circuito que deba conocer del recurso, y se dejará el duplicado en el juzgado, porque se necesita seguir actuando y cuidar, en su caso, de que se cumpla la suspensión o de acordar las promociones para

modificarla o revocarla por causa superveniente” (Góngora Pimentel, Genaro. 1996:28).

Por otra parte, los requisitos “naturales” para que proceda la concesión de la suspensión, son que el quejoso demuestre la existencia del acto reclamado durante la audiencia incidental y que la naturaleza del mismo permita su detención.

“La suspensión definitiva es una medida transitoria, pues solamente surte efecto durante la vigencia del juicio de amparo, ya que concluye al causar ejecutoria la respectiva sentencia de garantías; su finalidad es simplemente mantener la situación de hecho existente al tiempo que dicho juicio se abre, con el propósito de evitar que se ejecute materialmente el acto que está sometido a una controversia constitucional, en simple previsión de que la resolución final resultare favorable al promovente” (Bazdresch, Luis. 1997:223).

De acuerdo con el autor Luis Bazdresch, para conceder la suspensión definitiva, el juzgador debe tomar en cuenta los intereses del tercero perjudicado y de la sociedad, dichos intereses podrán garantizarse en el caso del tercero, mediante la exhibición de una caución a cargo del agraviado, misma

que debe ser suficiente para reparar los daños y perjuicios que pudiera resentir el tercero, si es que el quejoso no obtiene el amparo; y en el caso de la sociedad, se garantizarán, negando la concesión de la suspensión, ya que los intereses de ésta son preferentes a los del quejoso.

Para fijar la caución, el juez deberá tomar en cuenta las circunstancias particulares del caso y motivar la imposición de la misma; sin embargo, cuando no pueda estimarse en dinero el perjuicio, de manera discrecional y a su arbitrio, determinará el monto de la garantía.

En este caso, el tercero perjudicado podrá otorgar a su vez una contragarantía, a fin de que se levante la medida cautelar, la cual deberá ser suficiente para subsanar los daños y perjuicios que pueda sufrir el quejoso, por el levantamiento. Sin embargo para que proceda dicho levantamiento, debe velarse porque el juicio de amparo no quede sin materia.

Asimismo, corresponde al juzgador determinar si la suspensión definitiva perjudica el interés social o transgrede disposiciones de orden público, debiendo motivar su decisión en el auto por el cual se conceda o niegue la medida cautelar.

Además, debe “fijar la situación en que las cosas deban quedar por efecto de dicha suspensión, y que además, tomen las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio” (Ibídem: 224).

Por otra parte y en atención a lo dispuesto por el artículo 135 de la Ley de Amparo, cuando éste “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.”

Para el caso de que se niegue la suspensión definitiva, la autoridad responsable queda en amplia libertad para ejecutar el acto reclamado.

Ahora bien, por lo que toca al amparo directo, la suspensión del acto reclamado se encuentra prevista por el Capítulo III del Título Tercero de la Ley de Amparo.

En este caso, la propia autoridad responsable, es decir la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de que se trate, es la que conoce y resuelve sobre el otorgamiento o negativa de la suspensión del acto reclamado, que viene a ser la sentencia que se impugna.

En el amparo directo, no existe suspensión provisional ni definitiva, sino que se concede una única suspensión ya que no existe contienda, motivo por el cual no se tramita incidente de suspensión, ni se celebra audiencia incidental.

Además, al igual que en el amparo indirecto, la suspensión no debe afectar el interés social, ni contravenir disposiciones de orden público.

De todo lo anteriormente expuesto, puede concluirse que la suspensión del acto reclamado dentro del Juicio de Amparo tanto Directo, como Indirecto, es de suma importancia y juega un papel primordial, toda vez que gracias a ella, se logra conservar la materia del Juicio de Amparo durante la tramitación del

mismo, manteniendo las cosas en el mismo estado, desde que se inicia con la tramitación del juicio, hasta que se dicte resolución definitiva que decida sobre la concesión o no de la protección de la Justicia Federal, salvaguardando así, los intereses del tercero perjudicado y de la sociedad en general, y en especial del quejoso, para con ello evitar que se causen daños y perjuicios, que ni siquiera la sentencia protectora pueda reparar.

CAPÍTULO 5. ANÁLISIS DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

La suspensión del acto impugnado dentro del Juicio Contencioso Administrativo, es una de las medidas cautelares que se encuentran previstas por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las cuales tienen como finalidad conservar la materia del juicio hasta en tanto se dicte una resolución definitiva dentro del mismo, garantizando así una tutela jurisdiccional efectiva.

Dichas medidas cautelares son de suma importancia en materia administrativa, sobre todo la suspensión, ya que los actos propios de esta materia traen aparejada su ejecución y por lo tanto al solicitarse la suspensión de los mismos a través del incidente respectivo, éste debe resolverse de manera expedita a fin de no dejar el juicio de nulidad sin materia o causar un daño irreparable al promovente.

Sin embargo, es importante precisar que para que proceda la suspensión del acto reclamado, es necesario cumplir con una serie de requisitos, mismos

que se encuentran previstos por el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Entre los requisitos se encuentran los siguientes:

I. La suspensión podrá solicitarse en la demanda o en cualquier tiempo, hasta antes de que se dicte sentencia, ante la Sala de conocimiento del juicio.

II. Deberá acompañarse copias de la promoción en la que solicite la suspensión y de las pruebas documentales que se ofrezcan, 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.

IV. Asimismo, debe ofrecerse garantía suficiente mediante billete de depósito o póliza de fianza expedida por institución autorizada, para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que pudieran ocasionarse a la demandada o a terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el juicio contencioso administrativo.

VI. Cuando se trate de la solicitud de la suspensión de la ejecución en contra de actos relativos a determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, procederá la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.

VII. Deberá exponerse 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.

De lo anterior se desprende que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece una serie de requisitos para que proceda la suspensión del acto impugnado, mismos que se traducen en limitantes para la concesión de la medida cautelar, sobre todo por lo que respecta al hecho de que previo al trámite del incidente de suspensión, debe haberse solicitado la suspensión ante la autoridad ejecutora, misma que debió haberla negado; rechazado la garantía ofrecida; o bien, reiniciado la ejecución del acto impugnado.

Al respecto, es de suma importancia tener en cuenta lo dispuesto por la Ley de Amparo, así como por la Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que dicha ley prevé menores requisitos para la concesión de la suspensión del acto reclamado, que los previstos en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tal y como se desprende de los artículos 124, 125 y 135 de la Ley de Amparo.

El artículo 124 dispone que la suspensión se decretara cuando concurren los siguientes requisitos:

- I.- Que la solicite el agraviado;
- II.- Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.
- III.- Que sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

Por su parte el artículo 125 establece que cuando la suspensión pueda ocasionar daño o perjuicio a un tercero, ésta se concederá siempre y cuando el quejoso otorgue garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causen, en caso de que la sentencia no sea favorable.

A su vez, el artículo 135 dispone que cuando el amparo se pida contra el cobro de contribuciones y aprovechamientos, ésta se concederá discrecionalmente siempre y cuando el quejoso deposite a nombre de la Tesorería de la Federación o la de la entidad federativa o municipio que corresponda, la cantidad en efectivo que cubra el monto de las contribuciones, aprovechamientos, multas y accesorios que se lleguen a causar, asegurando con ello el interés fiscal.

Es así como puede apreciarse que la Ley de Amparo no prevé mas requisitos que los del ofrecimiento de la garantía para asegurar el interés fiscal en el caso de que el amparo se pida contra contribuciones y aprovechamientos, así como para garantizar los daños y perjuicios que pudieran ocasionarse a un tercero, si no se obtiene sentencia favorable, sin que sea necesario haber solicitado previamente la suspensión ante la autoridad ejecutora y que ésta haya emitido resolución al respecto.

Por lo tanto, resulta aparentemente más conveniente para el particular acudir al juicio de amparo de manera directa para impugnar el acto reclamado, y así solicitar la suspensión del mismo, sin mayor trámite más que el de la exhibición de la garantía y por supuesto, no causar perjuicio al interés social ni contravenir el orden público; lo anterior encuentra su sustento si se toma en

cuenta que para poder solicitar la suspensión del acto impugnado ante el Tribunal es necesario que previamente ésta se solicite ante la autoridad recaudadora que en este caso es la Administración Local de Recaudación, y ésta niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o bien, reinicie la ejecución del acto impugnado, lo cual acontece la mayoría de las veces ya que en la práctica, dicha autoridad ejecutora para poder conceder la suspensión exige al contribuyente el cumplimiento de una serie de requisitos como son: garantizar el importe del crédito fiscal más los accesorios de un año, pagar los gastos de ejecución, exhibir inventario detallado de los bienes que se ofrecen en garantía, así como inventario llevado a cabo por perito valuador autorizado, entre otros; requisitos que la mayoría de las veces no pueden cumplirse, lo que trae como consecuencia la negativa de la autoridad ejecutora y por lo tanto que tenga que solicitarse la suspensión ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y que éste a su vez solicite a la Administración Local de Recaudación un informe en el cual le de a conocer los motivos por los cuales no concedió la suspensión solicitada, situación que implica pérdida de tiempo y por lo tanto un retraso innecesario del proceso contencioso administrativo.

Además es importante precisar que en el presente caso, no es necesario agotar el principio de definitividad, ya que existe jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, cuyo rubro reza: “RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL

FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. NO ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO CORRESPONDIENTE, PREVIAMENTE AL AMPARO, AL PREVER EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY QUE RIGE EL JUICIO DE GARANTÍAS”.

Es así como la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de su jurisprudencia, faculta al administrado para impugnar el acto de molestia de manera directa sin necesidad de agotar los medios ordinarios, como lo es en este caso el Juicio Contencioso Administrativo, sin embargo, esto trae como consecuencia que los asuntos que son de competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sean desviados hacia los Juzgados de Distrito, saturando la carga de trabajo de estos respecto de asuntos que no son propios de su competencia.

De lo anteriormente expuesto se ve evidenciada la necesidad que existe de que se disminuyan los requisitos que prevé la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para la concesión de la suspensión del acto impugnado, lo cual puede lograrse modificando el primer párrafo del artículo 28 y derogando la fracción III del mismo, a efecto de que el administrado pueda

impugnar el mismo a través de los medios propios; y a fin de conservar la materia del Juicio de Nulidad y evitar un daño que sea de imposible reparación.

Además, con dicha disminución, la tramitación de la suspensión será más ágil, ya que al no ser necesario solicitar previamente la suspensión ante la autoridad ejecutora y que ésta la haya negado; dicha suspensión podrá solicitarse directamente ante la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conozca del Juicio de Nulidad respectivo; sin necesidad de pedir a la autoridad ejecutora que muchas veces reside en un lugar distinto al de la Sala, que informe los motivos por los cuales negó la suspensión, rechazó la garantía ofrecida o reinició la ejecución del acto impugnado.

CONCLUSIÓN

La finalidad del presente trabajo, fue analizar la suspensión del acto impugnado dentro del Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, análisis que fue posible mediante el estudio de su regulación en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y su comparación con la regulación prevista por el Código Fiscal de la Federación y la Ley de Amparo Vigentes.

Es así como se llega a la conclusión de que los requisitos que impone la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 28, para conceder la suspensión del acto administrativo impugnado, son mayores a los previstos por los artículos 124, 125 y 135 de la Ley de Amparo, toda vez que el citado artículo 28, dispone que el particular podrá solicitar la suspensión del acto impugnado una vez que cumpla con los requisitos exigidos, es decir, solicitar la suspensión antes de que se dicte sentencia, con copias suficientes para traslado; ofrecer garantía suficiente; exponer las razones por las cuales debe concederse ésta; y además acreditar que se solicitó la suspensión ante la autoridad ejecutora y ésta la negó, rechazó la garantía ofrecida o bien, reinició la ejecución del acto impugnado, tal y como lo dispone la fracción III del

mencionado artículo, la cual establece que deberán ofrecerse “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”

Por el contrario, la Ley de Amparo únicamente dispone que para que sea procedente conceder la suspensión, es necesario que la solicite el agraviado; que no cause perjuicio al interés social ni contravenga el orden público; que sean de difícil reparación los daños que puedan ocasionarse con la ejecución del acto reclamado y que se ofrezca garantía suficiente.

De lo anterior se desprende que los requisitos que exige la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para la concesión de la suspensión se traducen en una denegación de justicia y ponen en peligro el patrimonio económico de los particulares, ya que el incumplimiento del requisito previsto en la fracción III del artículo 28 de la citada Ley, es suficiente para que no se conceda la suspensión y por lo tanto se ejecute el acto impugnado, causando con ello un daño de imposible reparación al particular.

Es por lo antes expuesto, que resulta necesaria una modificación al artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su primer párrafo y la derogación de la fracción III del citado artículo, a efecto de

que no sea necesario para su procedencia, haber solicitado previamente ante la autoridad ejecutora la suspensión del acto administrativo impugnado, y que ésta la haya negado, haya rechazado la garantía ofrecida o bien, haya reiniciado la ejecución del acto impugnado.

PROPUESTA

Del análisis del presente trabajo, se llega a la propuesta siguiente, en la cual se indican los términos en los que debe redactarse el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:

El Artículo 28, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente, señala:

*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.*

Fracciones

I.

II....

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.

IV...

...

XIV.”

La propuesta consiste en que el primer párrafo del artículo 28 y su fracción III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, quede de la siguiente manera:

El demandante, podrá solicitar la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, cumpliendo con los siguientes requisitos.

“I...

II...

III. Derogada

IV...

...

XIV...

BIBLIOGRAFÍA

1. BAZDRESCH, Luis (1997)

“El Juicio de Amparo: Curso General

Editorial Trillas

México, D.F.

2. CASTRO, Juventino V. (1997)

La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo

Editorial Porrúa. Novena Edición

México, D.F.

3. DÍAZ GONZÁLEZ, Luis Raúl (1998)

Medios de Defensa Fiscal. El Recurso Administrativo

Editorial SICCO. Primera Edición

México, D.F.

4. ESCOBAR RAMÍREZ, Germán (1999)

Principios de Derecho Fiscal

Editorial OGS. Tercera Edición

México, D.F.

5. GÓNGORA PIMENTEL, Genaro (1996)

La suspensión en Materia Administrativa

Editorial Porrúa. Tercera edición

México, D.F.

6. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (1997)

Derecho Procesal Administrativo Mexicano

Editorial Porrúa. Segunda Edición

México, D.F.

7. GONZÁLEZ PÉREZ, J/VÁZQUEZ ALFARO, J (2007)

Derecho Procesal Administrativo Federal

Editorial Porrúa. Primera Edición

México, D.F.

8. ITURBE RIVAS, Arturo (2004)

Elementos de Derecho Procesal Administrativo

Editorial Porrúa. Primera Edición

México, D.F.

9. JUÁREZ ARRELLANO, Magali (2006)

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Comentada

Editorial Estrategia Tributaria. Primera Edición

México, D.F.

10. LUCERO ESPINOSA, Manuel (1997)

Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal
de la Federación

Editorial Porrúa. Cuarta Edición

México, D.F.

11. LUCERO ESPINOSA, Manuel (2003)

Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal

Editorial Porrúa. Octava Edición

México, D.F.

12. MARGAIN MANATOU, Emilio (1997)

Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano

Editorial Porrúa. Décimo Tercera Edición

México, D.F.

13. MARGAIN MANATOU, Emilio (2006)

De lo Contencioso Administrativo

Editorial Porrúa. Décimo Tercera Edición

México, D.F.

14. PONCE GÓMEZ, F/PONCE CASTILLO, R (1997)

Derecho Fiscal

Editorial Banca y Comercio. Segunda Edición

México, D.F.

15. QUINTANA VALTIERRA, J/ ROJAS YAÑEZ, J (1997)

Derecho Tributario Mexicano

Editorial Trillas. Tercera Edición

México, D.F.

16. RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl (2002)

Derecho Fiscal

Editorial Oxford. Segunda Edición

México, D.F.

17. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso (2003)

Derecho Fiscal Mexicano

Editorial Porrúa. Tercera Edición

México, D.F.

18. SÁNCHEZ PIÑA, José de Jesús (1996)

Nociones de Derecho Fiscal

Editorial Pac. Quinta Edición

México, D.F.

19. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo (2008)

Primera Reimpresión

20. TREVIÑO GARZA, Adolfo J. (2004)

Tratado de Derecho Contencioso Administrativo

Editorial Porrúa. Tercera Edición

México. D.F.

LEGISLACIÓN

1. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (2008)

Editorial ISEF

2. Código Fiscal de la Federación (2008)

Editorial ISEF

3. Ley de Amparo (2008)

Editorial Cuadernos de Derecho

OTRAS FUENTES DE INFORMACIÓN

1. Síntesis de los trabajos presentados para la XVI Reunión Anual de Magistrados.

Medidas cautelares y suspensión de la ejecución del acto impugnado. Jurisprudencia 56/2007, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 39/2007.

2. Apuntes de Práctica Forense de Derecho Administrativo (2007)