

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

CAMPUS: CIUDAD UNIVERSITARIA

TESIS: *“LA SUSPENSIÓN Y LA GARANTÍA DEL INTERÉS FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 135 DE LA LEY DE AMPARO”*, QUE PARA OBTENER EL

TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:

BERENICE HERNÁNDEZ DELEYJA

MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, AGOSTO DE 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.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
-------------------	---

CAPITULO I. EL JUICIO DE AMPARO.

1.1 CONCEPTO.....	5
1.1.1 ETIMOLÓGICO.....	5
1.1.2 GRAMATICAL.....	5
1.1.3 JURÍDICO.....	6
1.2 NATURALEZA JURÍDICA.....	13
1.3 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL JUICIO DE AMPARO.....	18
1.3.1 CUESTIÓN PREVIA.....	18
1.3.2 CONSTITUCIÓN YUCATECA DE 1840.....	24
1.3.3 BASES ORGÁNICAS DE 1843.....	27
1.3.4 ACTA DE REFORMAS DE 1847.....	28
1.3.5 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857.....	29
1.3.6 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917.....	30
1.3.7 LEYES DE AMPARO.....	32

CAPITULO II. PRINCIPIOS Y TRAMITACIÓN QUE RIGEN AL JUICIO DE AMPARO

2.1 PRINCIPIOS QUE RIGEN EL JUICIO DE AMPARO.....	37
2.1.1 DE INICIATIVA O INSTANCIA DE PARTE.....	37
2.1.2 DE EXISTENCIA DEL AGRAVIO PERSONAL Y DIRECTO.....	38
2.1.3 DE PROSECUCIÓN JUDICIAL.....	39
2.1.4 DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS (FÓRMULA OTERO).....	39
2.1.5 DE DEFINITIVIDAD.....	40
2.1.6 DE ESTRICTO DERECHO.....	42
2.2 LAS PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO.....	43
2.3 TRAMITACIÓN DEL JUICIO DE AMPARO.....	47
2.3.1 AMPARO DIRECTO.....	48
2.3.2 AMPARO INDIRECTO.....	52

CAPITULO III. DE LA SUSPENSIÓN

3.1 EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN.....	67
3.2 CONCEPTO.....	68
3.2.1 ETIMOLÓGICO.....	68
3.2.2 GRAMATICAL.....	68
3.2.3 JURÍDICO.....	68
3.3 NATURALEZA JURÍDICA DE LA SUSPENSIÓN.....	72
3.4 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA FIGURA DE LA SUSPENSIÓN EN LA LEY DE AMPARO.....	75
3.4.1 PROYECTO DE JOSÉ URBANO FONSECA INSTITUIDO EN EL ACTA DE REFORMAS DE 1847.....	75
3.4.2 LEY DE AMPARO DE 1861.....	75
3.4.3 LEY DE AMPARO DE 1869.....	75
3.4.4 LEY DE AMPARO DE 1882.....	77
3.4.5 REGLAMENTACIÓN EN EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS FEDERALES DE 1897.....	79
3.4.6 REGLAMENTACIÓN EN EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DE 1909.....	80
3.4.7 LEY DE AMPARO DE 1919.....	81
3.4.8 LEY DE AMPARO DE 1936.....	82

CAPITULO IV. LA SUSPENSIÓN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN (PAE)

4.1 PROCEDENCIA.....	85
4.2 FORMAS DE GARANTIZAR EL INTERÉS FISCAL.....	100
4.2.1 DEPÓSITO EN DINERO, CARTA DE CRÉDITO U OTRAS FORMAS DE GARANTÍA FINANCIERA EQUIVALENTES QUE ESTABLEZCA LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO MEDIANTE REGLAS DE CARÁCTER GENERAL QUE SE EFECTÚEN EN LAS CUENTAS DE GARANTÍA DEL INTERÉS FISCAL A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 141-A DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.....	104
4.2.2 PRENDA O HIPOTECA.....	105
4.2.3 FIANZA OTORGADA POR INSTITUCIÓN AUTORIZADA, LA QUE NO GOZARÁ DE LOS BENEFICIOS DE ORDEN Y EXCUSIÓN.....	106
4.2.4 OBLIGACIÓN SOLIDARIA ASUMIDA POR UN TERCERO QUE COMPROBE SU IDONEIDAD Y SOLVENCIA.....	107
4.2.5 EMBARGO EN LA VÍA ADMINISTRATIVA.....	109
4.2.6 TÍTULOS VALOR.....	111

4.3 PROCEDIBILIDAD Y FORMA DE HACER EFECTIVAS LAS GARANTÍAS	112
---	-----

CAPÍTULO V. DE LA SUSPENSIÓN EN AMPARO TRATÁNDOSE DE CRÉDITOS FISCALES

5.1 REFORMA AL ARTÍCULO 135 DE LA LEY DE AMPARO (24 DE ABRIL DE 2006), ANÁLISIS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y CONSECUENCIAS.....	115
CONCLUSIONES.....	130
BIBLIOGRAFÍA.....	133

*A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO Y
A LA FACULTAD DE DERECHO POR
MI FORMACIÓN ACADÉMICA*

*A MI MAMÁ Y HERMANOS,
POR SU APOYO Y CARIÑO INCONDICIONAL*

*AL LICENCIADO MIGUEL ÁNGEL VÁZQUEZ ROBLES
POR SU APOYO, GUÍA Y ENSEÑANZA*

*A LA MAGISTRADA MARÍA DE LOS ÁNGELES GARRIDO BELLO,
POR SU APOYO Y CONFIANZA*

*AL LICENCIADO MAURICIO ALBERTO RAMÍREZ MENDOZA,
POR SU APOYO Y ENSEÑANZA*

INTRODUCCIÓN.

El presente estudio, se refiere a un tema que consideramos de importancia al hablar del Juicio de Amparo en materia fiscal y la Suspensión del Acto reclamado, en específico, al hablar de contribuciones fiscales, en donde encontramos una problemática, ya que en el año 2006 hubo diversas reformas en materia tributaria, llegando a la Ley de Amparo, sin embargo como lamentablemente se ha vuelto costumbre para nuestros legisladores, se realizan reformas sin contemplar sus alcances; de manera que si bien se buscan soluciones para el fin de lograr una mejor recaudación, también lo es que no son siempre las mejores alternativas generando un ambiente de absoluta inseguridad jurídica para los contribuyentes. Así, se han hecho diversas reformas, impuestos nuevos van y vienen y el resultado es el mismo, lo cual sirve para plantearnos, si realmente el problema es lo que se grava, o más bien como se grava, ya que pone de manifiesto el desconocimiento de principios fundamentales en materia tributaria, si bien algunas reformas han sido benéficas, lo cierto es que la gran mayoría de ellas han resultado en perjuicio de los contribuyentes, pues no puede pasar inadvertido que uno de los grandes vicios de que adolece nuestro sistema tributario es su complejidad, de tal suerte que se vulnera el principio de simplicidad en el derecho tributario, lo cual, aunado al hecho de que la legislación tributaria sufre constantes modificaciones genera muchas confusiones, vulnerándose con ello otro principio consagrado y que debe ser pilar del sistema, el cual es la seguridad jurídica.

En efecto, la reforma que analizaremos forma parte de las reformas pro-fisco, que se llevan a cabo sin analizar sus consecuencias, perjudicando al contribuyente; así, en el transcurso de este trabajo, trataremos de dilucidar el objetivo de la reforma al artículo 135 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 2006, analizando su origen, los motivos que la propiciaron, las causas y consecuencias de la misma y como con ella se vulneran diversos principios en materia de amparo y materia tributaria y lo más importante, como se vulnera la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de nuestra Constitución.

Para lograr el objetivo hemos dividido el presente trabajo en cinco capítulos, en el primero de ellos analizaremos el Juicio de Amparo, como eje fundamental de nuestra investigación, analizando su concepto, notas esenciales, así como su naturaleza jurídica; asimismo, estudiaremos la evolución histórica del Juicio de Amparo, lo cual constituye una base importante en nuestra tesis para explicar que la reforma que analizaremos es un retroceso en la evolución del juicio de garantías, de esta forma estableceremos su origen en la Constitución de

Yucatán de 1840 pasando por las Constituciones que hemos tenido en el país, concluyendo con el análisis de las leyes reglamentarias del Juicio de Amparo que han existido.

Teniendo ya una visión general del Juicio de Amparo, en el capítulo segundo haremos una breve referencia a los principios que rigen al Juicio en estudio, como son, el de iniciativa o instancia de parte, agravio personal y directo, prosecución judicial, de relatividad de las sentencias o también conocido como fórmula otero, el principio de definitividad, así como el de estricto derecho; de igual forma, haremos alusión a las partes en el juicio de amparo, es decir, a los sujetos procesales que intervienen y las personas que pueden tener dicho carácter; para concluir el capítulo en comento haremos un análisis a los dos tipos procedimentales de amparo que existen, esto es, el amparo directo y el amparo indirecto, exponiendo algunas notas esenciales de los mismos..

Omitiremos en el capítulo anterior hacer pronunciamiento en relación al incidente de suspensión, pues será el tema de nuestro tercer capítulo, en el cual analizaremos su concepto, naturaleza jurídica, así como su evolución en las diversas legislaciones de amparo que han estado vigentes en nuestro país, esto es, desde la regulación del incidente de suspensión en la Ley de Amparo de 1861 (en la cual inicio su regulación), hasta nuestra Constitución actual.

El capítulo cuarto lo dedicaremos al estudio de la Suspensión al Procedimiento Administrativo de Ejecución, para lo cual analizaremos lo que es el Procedimiento Administrativo de Ejecución, para después explicar la procedencia de la suspensión cuando se pida respecto a actos relativos a dicho procedimiento de cobro coactivo; asimismo, explicaremos lo relativo a la garantía del interés fiscal de la federación como requisito de efectividad de la suspensión.

De esta forma, teniendo los elementos anteriores, en nuestro quinto capítulo realizaremos el análisis relativo a la reforma efectuada al artículo 135 de la Ley de Amparo, explicando el porque consideramos que dicha reforma atenta en contra de la garantía de audiencia de los particulares, al establecer de alguna manera el principio *solve et repete*; para finalmente realizar una propuesta sobre este punto.

CAPÍTULO I. EL JUICIO DE AMPARO.

1.1 Concepto.

1.1.1 Etimológico.

“Amparo es la acción o efecto de amparar o ampararse”; amparar, proviene del latín amparare, y éste del latín in, en y parare, que significa disponer, adquirir, favorecer o proteger.”¹

“Amparo es la acción de amparar.”²

A su vez, “amparar proviene del latín anteparare, que significa favorecer.”³

De lo anterior, tenemos que desde su raíz latina la palabra amparo, derivada de amparar, significa proteger.

1.1.2 Gramatical.

La palabra amparo, tiene las siguientes acepciones gramaticales: “Acción y efecto de amparar o ampararse II 2. Persona o cosa que ampara. II 3. Ál. Y Ar. Chispa (pequeña parte de una cosa). II 4. germ. Letrado o procurador que favorece al preso”⁴

A su vez, amparar es definido por el Diccionario de referencia como: “(Del lat. Anteparare, prevenir) tr. Favorecer, proteger: II 2. Chile. Llenar las condiciones con que se adquiere el derecho de sacar o beneficiar una mina. II 3. prnl. Valerse del apoyo o protección de alguien o algo. II 4. Defenderse, guarecerse”.⁵

¹ *Enciclopedia Lexipedia*. Volumen 1. (A – Györ). Ed. Encyclopaedia Británica de México, S.A. de C.V., México, 1991

² GARCÍA, de Diego Vicente. *Diccionario Etimológico Español e Hispánico*. Ed. S.A.E.T.A, Madrid, España, 1972. p. 55.

³ *Loc. Cit.*

⁴ *Diccionario de la Lengua Española* Real Academia Española. Vigésima segunda edición. Tomo 1 (a – apelación), España, 2001. p. 96.

⁵ *Ibid.* p. 96.

De lo anterior tenemos que la palabra amparo tiene diversas acepciones, sin embargo la que mas nos interesa para efectos del presente trabajo es la que lo define como *protección*.

1.1.3 Jurídico.

Ahora bien, amparo, desde el punto de vista jurídico, significa amparar, en el sentido de tutelar o proteger los derechos de una persona.

A mayor abundamiento, tenemos que *“el Amparo mexicano constituye la última instancia impugnativa de los procedimientos judiciales, administrativos, y aun de carácter legislativo, por lo que tutela todo el orden jurídico nacional contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre que esas infracciones se traduzcan en una afectación actual, personal y directa a los derechos de una persona jurídica, sea individual o colectiva.”*⁶

Debe tomarse en consideración que el propio amparo desde sus inicios surgió para la protección de los derechos de la persona humana consagrados constitucionalmente, contra su violación por parte de las autoridades públicas.

Lo anterior se explica si tomamos en consideración la evolución del concepto mismo de “persona”, y el hecho de que en la actualidad, las personas jurídicas colectivas, en virtud de una ficción legal son personas de derecho y que ejercen actos jurídicos a través de sus representantes; por lo que han quedado comprendidas dentro de la esfera protectora del amparo dada la evolución de la institución en estudio, en ese sentido, la procedencia subjetiva del amparo se vincula inseparablemente a la idea de gobernado, dentro de cuya posición no solo se comprende a la persona física o individuo, sino a las personas morales de derecho privado, de derecho social (sindicatos y comunidades agrarias), a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y excepcionalmente a las mismas personas jurídicas oficiales. Por tanto, tal y como refiere el maestro Ignacio Burgoa, *“aunque nuestro juicio de amparo nació dentro de un régimen individualista, protector de los derechos del hombre, la evolución de su*

⁶ *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo A-CH. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ed. Porrúa, 2ª ed. México. 1998. p. 157

naturaleza jurídica se ha desarrollado paralelamente a la transformación del régimen político, social y económico de México.”⁷

Ahora bien, Ignacio Burgoa define al amparo como *“La institución procesal que tiene por objeto proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad (lato sensu) que, en detrimento de sus derechos, viole la Constitución; asimismo señala que ésta idea del amparo describe al mismo como una institución jurídica de tutela directa de la constitución e indirecta y extraordinaria de la legislación secundaria (control constitucional y legal), que se traduce en un procedimiento autónomo de carácter contencioso (control jurisdiccional en vía de acción) y que tiene por objeto invalidar, en relación con el gobernado y a instancia de éste, cualquier acto de autoridad (lato sensu) inconstitucional o ilegal que lo agravie. Mas adelante, el mismo tratadista, señala: “El amparo es un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (lato sensu) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine...”⁸*

Esto es, el amparo es un sistema de control constitucional , lo que significa que es un sistema de tutela jurídica principalmente de la Constitución por violaciones cometidas por la autoridad en contra de ella y de cuyas controversias suscitadas conocerán los órganos judiciales federales, es decir, los únicos que tienen competencia para dilucidar dichos juicios serán los Tribunales de la Federación, por ello es por órgano jurisdiccional; además quien promueva un amparo debe tener un interés jurídico, lo que implica que quien promueve debe ver mermada su esfera jurídica por cualquier acto de autoridad que provoque la violación de sus derechos fundamentales consagrados en la Constitución, ya sea por la contravención de una garantía individual o por la infracción de la garantía de legalidad, en suma, el llamado control de legalidad y constitucional, así como también la interferencia del sistema competencial existente entre las autoridades federales y locales, que como mas adelante veremos, configura un supuesto de procedencia del Amparo; por lo que respecta a la vía jurisdiccional, ello tiene que ver con la naturaleza jurídica del amparo y de la que trataremos posteriormente.

⁷ BURGOA, Orihuela Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Ed. Porrúa. Trigésimo quinta edición. México, 1999. p. 171

⁸ BURGOA, Orihuela Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. Ed. Porrúa. 6ª ed. México, D.F., 2000. p 28.

En ese mismo sentido, Ignacio Burgoa señala que *“el amparo es un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole (fracción I del art. 103 de la Constitución); que garantiza a favor del particular el sistema competencial existente entre las autoridades federales y las de los Estados (fracciones II y III de dicho precepto) y que, por último, protege toda la Constitución, así como toda la legislación secundaria, con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y en función del interés jurídico particular del gobernado. En estas condiciones el amparo es un medio jurídico de tutela directa de la Constitución y de tutela indirecta de la legislación secundaria, preservando, bajo este mismo aspecto y de manera extraordinaria y definitiva, todo el derecho positivo.”*⁹

De lo anterior, podemos establecer las notas esenciales del juicio de amparo:

a) El amparo se sustancia en un procedimiento jurisdiccional o contencioso, incoado por el gobernado particular y específico que se siente agraviado por cualquier acto de autoridad que origine la contravención a alguna garantía constitucional.

b) La acción que inicia dicho procedimiento se dirige contra el órgano estatal al que se atribuya el acto infractor, teniendo aquél, en consecuencia, el carácter de responsable.

c) La sentencia que se dicta en ese procedimiento, con la que culmina el amparo al otorgar la protección a favor del gobernado, invalida el acto violatorio, sin que dicho fallo tenga efectos *erga omnes*, lo que significa que se la sentencia que se dicte en el amparo, únicamente tendrá efectos sobre aquél que lo hubiere solicitado.

En tales circunstancias el amparo tutela todo el orden positivo mexicano, en virtud de que protege toda la Constitución, así como toda la legislación secundaria con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Carta Magna, es importante hacer mención que ello se refiere a que el Órgano de Control que conocerá del amparo, por un lado conocerá de las violaciones aducidas por los gobernados contra cualquiera de las garantías consagradas en nuestra Ley Fundamental, sin embargo, cuando se hagan valer violaciones a la Garantía de Legalidad indefectiblemente entrara al estudio de puntos relacionados con la

⁹ BURGOA, Orihuela Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Ob. Cit. 168 y 169 pp.

legalidad del acto que se reclama, ya que la garantía que mayor protección imparte al gobernado dentro de nuestro orden jurídico constitucional es la de legalidad, y su eficacia reside en el hecho de que por su mediación se protege todo el sistema del derecho objetivo de México, siendo que la misma condiciona todo acto de molestia en los términos de que se contiene la expresión *fundamentación y motivación* de la causa legal del procedimiento, esto se corrobora si se toma en consideración que en la mayoría de los juicios de amparo promovidos en México dicha Garantía se alude como violada.

Ahora bien, el Juicio de Amparo tiene como objeto principal *proteger los derechos del hombre o garantías que se encuentran en nuestra Constitución*, es así como también lo refiere Ignacio L. Vallarta, quien define al amparo diciendo que es el “*proceso legal intentado para recuperar sumariamente cualquiera de los derechos del hombre consignados en la Constitución y atacados por una autoridad de cualquiera categoría que sea, o para eximirse de la obediencia de una ley o mandato de la autoridad que ha invadido la esfera federal o local respectivamente.*”¹⁰

Ahora bien, Héctor Fix Zamudio señala que “*el amparo es un procedimiento armónico, ordenado a la composición de los conflictos suscitados entre las autoridades y las personas individuales y colectivas por violación, desconocimiento e incertidumbre de las normas fundamentales.*”¹¹

De la definición proporcionada por el autor citado en el párrafo anterior, se infiere que el amparo dilucida controversias que se suscitan entre las autoridades y las personas individuales y colectivas (gobernados), es decir, tiene lugar en las relaciones de subordinación, para lo cual, el Estado ha creado mecanismos de control a la autoridad de las primeras, a efecto de que los gobernados tengan la protección mínima en lo tocante a sus derechos fundamentales; ahora bien, acertadamente señala que dichos conflictos versarán únicamente sobre la violación de las normas fundamentales, es decir, las que se encuentran en la constitución, por lo que el gobernado que estime que alguna de dichas garantías ha sido violada, puede acudir a esta instancia, pero no sólo por violación a las mismas, sino además por desconocimiento e incertidumbre de las normas fundamentales; asimismo, señala algo interesante con respecto al límite de protección del Juicio de Amparo, manifiesta que el amparo, aunque inspirado en el

¹⁰ BURGOA, Orihuela Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. Ob. Cit. p. 28.

¹¹ FIX, Zamudio Héctor. *El Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa, México, 1964.p. 14

principio de la supremacía constitucional, y ser en consecuencia un medio de control de la constitucionalidad de las leyes y actos, tiene un carácter extraordinariamente restringido, ello, porque en su opinión y las constituciones se componen, de dos partes: una orgánica, que distribuye el poder del Estado en órganos, regulando jurídicamente su ejercicio, y otra dogmática, que señala limitaciones al ejercicio de ese poder, en beneficio de la personalidad, refiere que el amparo no es un medio de control constitucional, pues comprende únicamente la segunda, es decir, no tutela el orden constitucional generalizado, garantiza simplemente la defensa de la persona, (parte dogmática), en esa virtud define al amparo diciendo que es *“un medio de control de constitucionalidad, ejercido por el órgano jurisdiccional, con objeto de proteger al actor en los casos señalados en el artículo 103 Constitucional, restituyéndole en el pleno goce de una garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, u obligando a una autoridad a respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija, mediante la anulación del acto violatorio”*¹²

No obstante ello, diferimos del pensamiento del autor de cita, ya que pensar que el Juicio de Amparo solo tutela la parte dogmática de la Constitución es inadecuado, pues si bien es cierto se divide en una parte orgánica y una dogmática, lo cierto es que la Constitución es un todo y cuenta con el Amparo como su medio de protección, controlando las leyes o actos de autoridad que puedan vulnerarla, por violaciones a las garantías individuales; en ese entender la Constitución contemplada como un todo consagra la división de poderes en su parte orgánica, y además dicta directrices para que cada poder cumpla sus funciones para que se respete la parte dogmática, por ejemplo al hablar de la competencia de las autoridades a la que alude el 16 Constitucional va directamente relacionada con el principio de división de poderes que encuentra su regulación en la parte orgánica de la Constitución.

Por otro lado, Octavio A. Hernández, citado por Ignacio Burgoa, ofrece como concepto de amparo, el siguiente: *“El amparo es una de las garantías componentes del contenido de la jurisdicción constitucional mexicana, que se manifiesta y realiza en un proceso jurisdiccional extraordinario, constitucional y legalmente reglamentado, que se sigue por vía de acción, y cuyo objeto es que el Poder Judicial de la Federación o los órganos jurisdiccionales de éste, vigilen imperativamente la actividad de las autoridades, a fin de asegurar por parte de éstas, y en beneficio de quien pida el amparo, directamente el respeto a la Constitución e*

¹² *Ibid.*p. 17

indirectamente a las leyes ordinarias, en los casos que la propia Constitución y su Ley Reglamentaria prevén".¹³

Señala el tratadista en comentario que el amparo es en primer término una de las garantías dentro de la jurisdicción constitucional mexicana; por lo que define al amparo como garantía, ello es así dada la importancia y relevancia que ha tenido nuestra institución, sin embargo, no es una garantía, sino un medio de protección de las garantías; por otro lado, alude a la naturaleza del amparo, al decir que se manifiesta en un procedimiento extraordinario, ya que tiene lugar al haberse colmado el ordinario que se sigue por vía de acción, ya que es a instancia de la parte que estima violadas sus garantías que es procedente el amparo.

Por otra parte, la definición que da Humberto Briseño Sierra es muy clara, al establecer el objeto de tutela del juicio de amparo, la forma en que se inicia (instancia de parte) y los efectos de la sentencia, pues señala: *"A priori, el amparo es un control constitucionalmente establecido, para que a instancia de parte agraviada, los tribunales federales apliquen, desapliquen o inapliquen la ley o el acto reclamado"*.¹⁴

Silvestre Moreno Cora, al definir al amparo parte de la base de los alcances de la protección de la Constitución en relación a los derechos del hombre, en donde al respecto señala: *"Los Derechos del Hombre son las facultades que el hombre recibe directamente de la naturaleza, en tanto que las garantías constitucionales, son las condiciones bajo las cuales los funcionarios públicos deben ejercer las facultades que el pueblo les concede para limitar el ejercicio de esos mismos derechos, pero el derecho es la facultad, y la garantía el reconocimiento de esa misma facultad; pero no de una manera absoluta, sino limitada"*.¹⁵

Siguiendo el razonamiento del maestro Moreno Cora, las garantías constitucionales tienen como trasfondo los derechos del hombre, pues el derecho del hombre al ser reconocido da la garantía, lo cual es así en virtud de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano proclamada por la Asamblea Constituyente Francesa de 1789, estableciéndose, por vez primera *los derechos del hombre y del ciudadano*, cuyo contenido ha influenciado con su

¹³ BURGOA, Orihuela Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. Ob. Cit. p. 28

¹⁴ *Ibid.* p. 29

¹⁵ MORENO, Cora, Silvestre. *Tratado del Juicio de Amparo conforme a las Sentencias de los Tribunales Federales*. Ed. Lito Impresiones Mabasa, S.A. de C.V. México, 1992. p. 46

filosofía gran parte de la teoría moderna constitucional, permeando a nuestra Constitución que ha recogido los derechos ahí consagrados elevándolos a la categoría de Garantías Constitucionales.

En ese sentido, podemos decir que la institución del amparo tiene por objeto proteger los derechos del hombre, pero no de una manera general y absoluta, sino de la manera como la Constitución los ha recogido, por lo que no comprende la reparación de todas las injusticias y el remedio contra todas las ilegalidades, sino tan sólo de aquellas que importen una violación a los derechos del hombre, pero tan sólo de aquellas que importen una violación reconocida en la Constitución.

Tomando en cuenta lo anterior, nuestra Constitución consagra las garantías individuales como prerrogativas de los mexicanos, ahora bien, tales prerrogativas tienen como telón de fondo los derechos del hombre, son su esencia, por ejemplo, la vida, la libertad, la propiedad, las cuales fueron plasmadas en la Constitución, la referencia que hace nuestro autor, probablemente se debe a que no todos los derechos fueron incluidos en el catálogo de garantías individuales contenidas en la Constitución, por lo que aquellos que fueron excluidos no serán objeto de protección del amparo, evidentemente al no estar ahí contenidos, por lo que no podrá reclamarse un derecho inexistente en nuestro sistema jurídico; por ello, Moreno Cora nos define al amparo como: *“una institución de carácter político, que tiene por objeto proteger, bajo las formas tutelares de un procedimiento judicial, las Garantías que la Constitución otorga, ó mantener y conservar el equilibrio entre los diversos poderes que gobiernan la Nación, en cuanto por la causa de las invasiones de éstos, se vean ofendidos o agraviados los derechos de los individuos.”*¹⁶

Ahora bien, encontramos interesante el hecho de que no existe una definición legal de lo que es el juicio de amparo pues, en la ley de amparo no se establece lo que es, sino que inicia su reglamentación estableciendo los supuestos de procedencia de nuestra institución, es así que en su artículo 1º, mismo que reproduce el 103 de la Constitución vigente establece que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

1. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales;

¹⁶ *Ibid.* p. 49

2. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal;

3. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

No obstante la ausencia de una definición legal, debemos decir que del artículo que acabamos de citar, así como tomando algunas consideraciones de los autores referidos, podemos inferir que el amparo es un Juicio del cual conocerán los Tribunales de la Federación por leyes o actos de autoridad que vulneren las garantías individuales, o por leyes o actos de las autoridades federales que invadan la esfera competencial de los estados o el Distrito Federal y viceversa, de lo cual válidamente puede concluirse que es un juicio que tutelaré el orden constitucional y también el legal, ahora bien, como sabemos, dicho juicio nunca será de oficio sino que, como lo establece el artículo 4º de la Ley de la materia siempre es a petición de parte agraviada y, la sentencia pronunciada en dichos juicios tendrá el efecto únicamente de amparar a los individuos o, al promotor del amparo sin hacer una declaración general respecto de la Ley o acto que la motivaré, ello en términos del artículo 76 de la Ley de Amparo.

1.2 Naturaleza Jurídica.

Examinaremos ahora la cuestión relativa a la Naturaleza Jurídica del amparo, es decir, a que es en derecho el amparo. Doctrinalmente, durante largo tiempo se planteó la pugna respecto a si se trata de un *recurso* o un *juicio* y diversos tratadistas han emitido opiniones al respecto, inclinándose en su mayoría por la que lo considera como un juicio, sin embargo, analizaremos ambas posturas, para después tratar de emitir una opinión propia de lo que es jurídicamente el amparo.

Emilio Rabasa citado en el Manual del Juicio de Amparo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisa la diferencia entre un juicio y un recurso señalando que *“La diferencia entre juicios y recursos depende de la naturaleza de la reclamación que los origina, y se funda en la naturaleza irreductible entre el todo y la parte; el juicio no se inicia sino intentando*

una acción para reclamar la satisfacción de un derecho; comienza por la demanda y concluye por la sentencia que causa ejecutoria; el recurso se entabla sobre una resolución judicial para reclamar la revisión y tiene por objeto que se corrija la mala aplicación de una ley; es una parte de juicio, que comienza con la reclamación del error cometido y concluye con la sentencia. En este concepto, el procedimiento de amparo, tal como lo establece la ley puede ser un juicio y puede ser un recurso. Es lo primero siempre que lo motiva la violación de cualquier artículo que no sea el 14, por que esta acción origina una acción nueva, que se ejercita en el amparo reclamándose la satisfacción del derecho violado; el juicio fenece por la sentencia de la Suprema Corte de Justicia, y si la autoridad ejecutora del acto reclamado continúa los procedimientos en que incidentalmente surgió el proceso federal, es con distinta materia pero nunca para seguir examinando la misma acción que la sentencia federal dilucidó. En el caso del artículo 14, sucede todo lo contrario, y entonces el procedimiento federal tiene toda la naturaleza y los caracteres de un recurso; el pretexto es una violación, pero como el oficio de la Suprema Corte es examinar si la ley ha sido o no exactamente aplicada, es de mera revisión, y tiene por objeto enmendar la aplicación de la ley en los procedimientos comunes; la resolución de la Corte no fenece el juicio, porque no resuelve definitivamente sobre la acción intentada, y los tribunales comunes continuándolo siguen sobre la misma materia en que intervino la justicia federal. Hay simple recurso cuando se hace mera revisión, y hay simple revisión cuando una autoridad se propone justamente la misma cuestión que se propuso la que dictó la resolución reclamada.”¹⁷

No obstante lo antes transcrito, existe la opinión contraria, según la cual, incluso el juicio de garantías que se asemeja a la casación¹⁸, el amparo directo, tiene más de proceso autónomo que de recurso y, por lo mismo, constituye lo que comúnmente es llamado juicio.

Lo anterior es así, ya que el “Recurso”, como su nombre lo indica es, “*un volver a dar curso al conflicto, de manera que ante quien deba resolverlo concurren las mismas partes que contendieron ante el inferior, a pedirle que reanalice la cuestión controvertida y que decida si la apreciación efectuada por éste se ajusta o no a la ley correspondiente y, en su caso, a solicitarle que reforme la determinación con que no se está conforme.*”¹⁹

¹⁷ *Manual del Juicio de Amparo*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ed. Themis. México, 1992. p. 11

¹⁸ La casación, (procedente del verbo francés *passer*, anular, y, a su vez, del latín *quassare*, romper o quebrantar violentamente) es un medio de impugnación que se erige en medio extraordinario por el cual se examina la legalidad de la actuación judicial tanto en el curso del procedimiento como en la sentencia final que pone fin al mismo.

¹⁹ *Manual del Juicio de Amparo*. Ob. Cit. p. 12

Bajo ese contexto, si se habla de recurso, la materia versa sobre el mismo conflicto planteado y lo que se hará es revisar lo actuado respecto de una misma controversia, ya sea si la ley fue correctamente aplicada, y en su caso, solicitar que se modifique la resolución que se somete a un re-análisis.

El tratadista español Guasp define al recurso en este sentido, diciendo que *“El recurso es una pretensión de reforma de una resolución judicial dentro del mismo proceso”*²⁰ en que dicha resolución judicial ha sido dictada, en el recurso, por tanto, se está en presencia del *mismo conflicto*, establecido respecto de las mismas partes y que debe ser fallado con base en la misma ley que debió regir la apreciación inferior. En suma *se sigue dentro del mismo proceso*.

Hablando del amparo, quien hasta entonces ha sido una autoridad a cuyo análisis se sometió una cuestión sube a desempeñar el papel de responsable, por lo que el conflicto a resolver no es ya el que fue sometido a la consideración de dicha autoridad, sino el de si la conducta de ésta configura o no una contravención a la Carta Magna, problema éste que obviamente no había sido planteado con anterioridad; asimismo, los preceptos normativos a cuya luz deberá resolverse la nueva controversia no serán en consecuencia únicamente los mismos en que la responsable se apoyo en su oportunidad, sino además en los de la Carta Magna.

De conformidad con lo anterior, es evidente que se está sometiendo a análisis algo novedoso y que puede incluso imputarse al juzgador ordinario, quien ya funge como autoridad responsable, por otra parte, el Recurso muchas veces es substanciado ante el superior jerárquico de la autoridad emisora del acto que se para el efecto de que revise o reconsidere su decisión, en cambio, el amparo, es planteado ante Tribunales Federales y la materia del proceso cambia.

Ahora bien, en el amparo directo, en opinión expresada por el Doctor Humberto Briseño Sierra, “es un control constitucional *por querella*, en virtud de que el controlador se concreta, formulada dicha querella, a pedir cuentas al tribunal responsable, a fin de que éste le explique su postura, y después de haberlo oído, a resolver si debe o no subsistir la resolución impugnada”,²¹ con lo cual podría pensarse que el amparo judicial no constituye un juicio; sin embargo, en nuestra opinión, aún en el Amparo Directo se plantean cuestiones nuevas que no

²⁰ *Ibid.* p. 13

²¹ *Manual del Juicio de Amparo. Ob. Cit.* p. 14.

habían sido planteadas con anterioridad en el juicio ordinario, ya que el conflicto suscitado en esta instancia ya es novedoso, en primer término por que las partes ya no son las mismas y en segundo lugar, por que se plantean cuestiones que tienen que ver con la violación de garantías individuales consagradas en la Carta Magna y que se cometieron en el procedimiento ordinario.

En suma, en el juicio de amparo, y esto ocurre tanto en el amparo directo como en el bi-instancial, la materia y las partes, son por consiguiente, diferentes a las del proceso ordinario en que se dictó la resolución reclamada.

Lo anterior es así, ya que no puede considerarse a la instancia impugnativa última en nuestro sistema jurídico como una mera revisión cuyo pretexto de interposición sea la verificación de la correcta aplicación de la ley ordinaria, ya que como antes mencionábamos, se plantean cuestiones novedosas, es decir, que antes no fueron planteadas, y que no pudieron ser planteadas, en virtud de que se invocan cuestiones de constitucionalidad, a saber, la violación a alguna de las garantías consagradas en nuestra Constitución, aunado a lo anterior, como antes mencionamos, el Amparo tutela tanto el orden legal como el Constitucional, es por ello que hacemos nuestra la corriente que ubica al amparo como un *Juicio*; lo que se refuerza al tomar en cuenta lo que señala el maestro Silvestre Moreno Cora: *“...pretender que el amparo surta los efectos de un recurso común es desconocer la naturaleza de ambos, es confundir los principios, es hacer monstruosa mezcla del Derecho Constitucional y del Civil. El amparo no juzga más que de la constitucionalidad de leyes o actos de las autoridades, y el recurso común solo tiene como misión, corregir las injusticias que los jueces puedan cometer”*.²²

Héctor Fix Zamudio es de esta misma opinión, al señalar que *“La controversia doctrinal existente respecto de su naturaleza, se resuelve, desde luego, a favor de considerar al amparo como juicio. La nota esencial del recurso es la devolución de la jurisdicción, es decir, la transferencia del negocio a otro Tribunal, de jerarquía superior y del cual se ha recibido la jurisdicción, para que vuelva a ser examinado; y por lo que respecta al amparo resulta inconcluso, que la autoridad responsable no ha recibido la jurisdicción, de la autoridad Judicial Federal.”*²³

²² MORENO, Cora Silvestre. *Tratado del Juicio de Amparo conforme a las Sentencias de los Tribunales Federales*. Ed. Lito Impresiones Mabasa, S.A. de C.V. México, 1992. p.42

²³ FIX, Zamudio Héctor. *Ob. Cit.*. p. 70

Por otro lado, el juicio de amparo tiene un carácter *autónomo* ya que si contrario a lo que planteamos antes, que se deriva de la propia concepción de que se trata de un juicio, ya que los Órganos Jurisdiccionales encargados de resolver sobre el amparo, tienen la capacidad de ir más allá de la propia ley que rige el procedimiento que derivó en el acto impugnado en vía de amparo, por lo que debemos confirmar la idea de que el amparo es en principio, un juicio, y más aún, de carácter autónomo en virtud de las características específicas propias de su objeto, que es el de lograr la actuación de las prevenciones constitucionales a través de una contienda equilibrada entre el gobernado y gobernante.

Bajo ese contexto, cualquier gobernado puede acudir para inconformarse respecto a actos de autoridad, (en un sentido amplio) que estimen violatorios de sus garantías, para lo cual cuentan con un juicio que se regula desde la propia Constitución, teniendo una Ley reglamentaria, en la cual están establecidos todos los lineamientos, en virtud de las cuales ha de regirse todo el procedimiento, situación que corrobora su carácter autónomo.

En suma, no debemos perder de vista que el juicio de amparo está contemplado en la Constitución y tiene una ley que lo reglamenta, con disposiciones específicas, por lo cual tiene autonomía jurídica; asimismo, tiene principios que le son exclusivos.

Por otro lado, resulta interesante el supuesto del amparo contra leyes, ya que su mecanismo no configura un proceso, cuando menos no lo es en la hipótesis prevista por la fracción I del artículo 114 de la Ley de Amparo, en que la Ley secundaria es impugnada antes de su aplicación y el efecto de la sentencia, no será invalidar la ley, sino únicamente el de sustraer de su influjo al quejoso, en ese sentido, no se deriva deber alguno de la sentencia respectiva para la autoridad legislativa, pues es de explorado derecho que al Poder Legislativo no compete velar por la aplicación o inaplicación de las normas por él creadas, así, únicamente se enterará de que la Ley reclamada no será aplicada al quejoso.

En cambio, la hipótesis en que se reclama una ley a través de un acto concreto de aplicación, porque lo que entonces se busca es su desaplicación, por consiguiente, el acto combatido está constituido preponderantemente por el acto de la autoridad aplicadora, a quien sí se enjuicia y a quien se fuerza a destruir el acto reclamado y a restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación, en el supuesto de que se conceda al quejoso el amparo solicitado.

Por otra parte, el amparo es también un Juicio *Extraordinario* por oposición a ordinario que se ventila precisamente ante jueces ordinarios, los cuales solo conocen cuestiones de legalidad más nunca se pronunciarán respecto a la constitucionalidad de una ley o acto, pues ello solo corresponderá a los Tribunales de la Federación, en un Juicio independiente y que por esas razones es extraordinario.

El amparo, es un proceso o *juicio unitario*, aunque se desenvuelve en dos procedimientos de los que después trataremos: el indirecto o bi-instancial y el directo o uni- instancial. Su unidad descansa en su procedencia y teología, es decir, en que procede contra cualquier acto de autoridad en sentido lato que agravie al gobernado y en que tutela la Constitución, e imbitamente toda la legislación secundaria mediante su invalidación o su ineffectividad concretas. Dentro del concepto de “acto de autoridad”, se comprenden las leyes, los reglamentos, los actos administrativos de toda índole, los actos judiciales (autos y proveídos en general), y los actos jurisdiccionales (sentencias sobre cualquier materia y laudos arbitrales), actos todos los anteriores que son susceptibles de impugnación mediante el amparo, sin que haya una especie determinada de juicio constitucional para atacar cada uno de ellos, de manera que siempre debe tenerse en cuenta que el amparo constituye un medio de defensa único.

Finalmente, como corolario, hablando del sistema de justicia constitucional mexicano existen tres tipos de control constitucional: el *juicio de amparo*, como medio específico de protección de las garantías individuales; las *controversias constitucionales*, que pueden considerarse como vías para el control de las normas generales y de resolución de conflictos derivados de los sistemas de división de poderes, federalismo; y las *acciones de inconstitucionalidad*, que buscan declarar la inconstitucionalidad de normas generales a partir de las demandas planteadas fundamentalmente, por las minorías parlamentarias.

1.3 Evolución Histórica del Juicio de Amparo.

1.3.1 Cuestión Previa.

Debemos partir del hecho de que diversos tratadistas al tratar de encontrar el origen del amparo se remontan incluso, a tiempos primitivos, pasando por diversas etapas, hasta llegar a nuestro régimen actual, opinión que no compartimos, ello en virtud de que participamos de la idea de que el amparo es un medio de control de la Constitución que fue creado en México, y que los derechos que tutela, aunque sean inherentes al hombre, son de *reciente reconocimiento* en los países y sus legislaciones, porque cabe decir que los derechos del hombre no fueron creados por la norma sino reconocidos por ella.

De tal suerte que, debemos hacer una breve referencia a lo que se entiende por libertad jurídica, para lo cual retomaremos el pensamiento de Ignacio Burgoa que al respecto señala que *“La libertad jurídica, entendiendo como tal, toda posibilidad de actuación social del hombre, reconocida por el orden jurídico estatal, es una conquista reciente, producto de constantes luchas. El momento histórico en que surge la libertad humana, como derecho fundamental del individuo, incorporada a un régimen primitivo a título de garantía contra excesos del poder público, es muy difícil de precisar. (...) Por consiguiente, el afianzamiento de la libertad del hombre, como principal derecho de éste, y su integración como contenido de las disposiciones legales de un orden jurídico determinado, son fenómenos relativamente recientes... Por ello, el reconocimiento de esos derechos por el Estado se ha conseguido a través de una lucha lenta pero continua, hasta llegar a la situación actual en que la mayoría de las Constituciones los contemplan creando mecanismos como defensa frente a intromisiones del poder en la esfera de libertades del individuo, para robustecer nuestra postura debemos hacer referencia a la situación histórica en materia de derechos individuales de algunos pueblos”*²⁴

En ese sentido, en tiempos primitivos, no se puede hablar de la existencia de los derechos del hombre y que éstos fueran de observancia obligatoria para los gobernantes, por lo que es dable concluir que no existía la conciencia de la existencia de prerrogativas fundamentales y menos aun su reconocimiento en un cuerpo normativo.

Aunado a lo anterior, no podemos perder de vista que en aquella época la esclavitud estaba por demás presente en las incipientes sociedades humanas, lo cual tal y como expresa Burgoa: *“Presupone una negación de los derechos del hombre o garantías individuales como se*

²⁴ BURGOA, Orihuela Ignacio. *El Juicio de Amparo. Ob. Cit.* p. 34.

*denominan entre nosotros*²⁵, en efecto, al ser una práctica natural en aquella época, no podemos pensar que el hombre tuviera reconocidas otras prerrogativas que son inherentes a él, como *la libertad y la igualdad y menos aun la propiedad*, ello porque el esclavo carecía de disposición autónoma de sí mismo, con lo cual es clara la negación de su libertad e igualdad respecto a los demás; razones las anteriores por las que no puede decirse que existía un reconocimiento a los derechos de los individuos, tampoco, por ende, un medio para su defensa.

No obstante lo anterior, en otros Estados como en India, China, Grecia y Roma, el pensamiento estaba un poco más evolucionado, sin embargo no podía hablarse de prerrogativas reconocidas por el poder público, si bien durante la república romana hubo una figura denominada *intercessio*, que era un medio por virtud del cual los tribunos desplegaban sus facultades vetatorias, lo cierto es que dicha institución no tenía como finalidad anular o invalidar el acto, siendo por dicha circunstancia que no puede considerarse como un antecedente de nuestro juicio de amparo, pues únicamente paralizaba los efectos o ejecución de un acto, sin embargo, podríamos pensar que era una figura que se asemejaba a la suspensión.

Del mismo modo se ha pretendido encontrar un antecedente de nuestro amparo en el interdicto *de homine libero exhibendo*, el cual era establecido por un edicto del pretor, es decir por una resolución con la cual dicho funcionario dictaba sus decisiones en los casos concretos que eran sometidos a su conocimiento, llenando algunas lagunas en la legislación, este interdicto, era de carácter perpetuo y por medio del cual se protegía y amparaba la libertad del individuo, así, en juicios criminales, se seguía por cuerda separada dándose a favor del individuo en cuyo perjuicio se verificaba un acto privativo de su libertad contra el individuo que lo ejecutaba, siendo el objeto de dicha acción la restitución provisional de la libertad al ofendido, ordenada por el pretor; no obstante, dicho interdicto se intentaba contra actos de un particular, con lo cual basta para concluir que no puede ser antecedente de nuestra institución, pues se colocaban en la misma esfera jurídica, aunado a ello, era una Institución que pertenecía al Derecho Civil, la cual no comprende al Derecho Público.²⁶

La Edad Media fue para muchos una etapa oscura comprendida entre el principio de las cosas hasta la modernidad: *tempum intermedium*, se concibe como una época de retroceso, incultura y oscurantismo y, en tratándose de derechos fundamentales, no fue distinto, siendo oportuno recordar que la época feudal se caracterizó por el dominio del poseedor de la tierra, dueño

²⁵ *Loc. Cit.*

²⁶ *Ibid.* p. 45

de ella, respecto de aquellos que la cultivaban y cuyas relaciones dieron origen a la institución de la servidumbre, la propiedad territorial confería a su titular un poder no solo de hecho sino de derecho, sobre los que la trabajaban, el régimen de la servidumbre otorgaba a éste un poder soberano sobre los llamados siervos o vasallos, pudiendo disponer de su persona casi ilimitadamente; por lo que bajo dichas circunstancias, no es posible concebir un orden de derecho que garantizara la libertad e igualdad del hombre como elemento inherente a la personalidad humana frente a los actos arbitrarios e incluso despóticos del señor feudal ni tampoco de igualdad

El *Cristianismo* vino a propagar la idea de que los hombres eran iguales por lo menos ante Dios, y que todos estaban regidos por una Ley Universal basada en la piedad y la caridad, ello es importante pues con su tesis moral insinuó a los gobernantes un trato más humanitario hacia sus gobernados, trató de atenuar el despotismo que hasta entonces había privado. Sin embargo, cuando Constantino declaró como religión oficial del Estado la doctrina cristiana, las peculiaridades de ésta, en cuanto a sus preceptos fundamentales fueron subvertidas por las ideas adoptadas por la Iglesia la cual se tornó intolerante imponiendo una serie de prácticas culturales cuya inobservancia era sancionada “la perdición eterna”. Esta situación hacía nugatoria la libertad humana cuando menos en el aspecto religioso, situación que no cambió sino hasta 1789 en que se determinó la profesión de cualquier credo religioso.

Sin embargo, la igualdad reconocida por el Cristianismo ello era una simple enunciación que en la realidad no beneficiaba a ningún individuo, aunado a lo anterior, el individuo se encontraba sometido por el poder de la iglesia, la cual manejaba a su conveniencia a los individuos en conjugación con el poder público, trayendo con ello un sinnúmero de vejaciones a sus derechos individuales, tomemos como ejemplo los procedimientos seguidos en la Inquisición Medieval, en donde los denunciados no conocían en ningún momento de qué se les acusaba, tal situación resultaría violatorio evidentemente de la garantía de seguridad jurídica y la de audiencia consagradas en el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental actual, ahora bien para obtener la confesión se podía utilizar la coacción; ya sea mediante la prolongación de la prisión (*carcer durus*), ya sea por la privación de alimentos, o bien, en último lugar, por la tortura, lo cual en nuestros días sería violatorio del artículo 20, fracción II de nuestra Carta Magna.

Por lo antes señalado es que tampoco puede hablarse evidentemente de un reconocimiento de los derechos fundamentales de los individuos en la etapa medieval.

Por otra parte, también se ha pretendido ver en diversas instituciones del Derecho Español un antecedente del Juicio de Amparo, las cuales eran garantes de algunas prerrogativas, por ello, aun y cuando hubo un avance en relación al reconocimiento de ciertas prerrogativas, lo cierto es que aun no existía un medio para hacerlas efectivas, por ejemplo, citando al maestro Burgoa Orihuela, *“se mencionan figuras conocidas como “manifestación de personas” y “jurisfirma”, en virtud del primero si alguna persona había sido presa sin hallarse en flagrante delito, o sin instancia de parte legítima, o contra ley o fuero, o si a los tres días de prisión no se le comunicaba la demanda debía ser puesto en libertad; y en virtud del segundo, podía el Justicia; avocarse al conocimiento de cualquier causa incoada ante otro Tribunal, garantizando de los efectos de la condena por éste, de los que recurrían a asistencia.”*²⁷ (El Justicia Mayor era el Magistrado Supremo del Reino de Aragón que con el consejo de cinco lugartenientes togados hacía justicia entre el Rey y los súbditos y entre los eclesiásticos y los seculares (Estriche)

Ahora bien, diversos tratadistas han establecido precedentes de nuestro Juicio de Amparo en épocas pre-revolucionarias, así por ejemplo, Rodolfo Terrazas Salgado, menciona: *resulta curioso que los distinguidos tratadistas mexicanos no hayan prestado mucha atención a ciertos vestigios o indicios que del amparo fuera posible encontrar en esta etapa de la historia, ello puede deberse a lo primitivo de las organizaciones político-sociales en ese tiempo existentes, las cuáles estaban regidas por gobiernos autocráticos y despóticos que castigaban incluso con la muerte la más mínima desobediencia a la autoridad monárquica, así como el quebranto de los acendrados usos y costumbres religiosas.”*²⁸

No obstante lo anterior, es precisamente debido a las características de los gobiernos prehispánicos que debemos disentir de las opiniones que se han emitido al respecto, pues el reconocimiento de derechos fundamentales de los individuos así como los mecanismos de su protección, evidentemente son incompatibles con los gobiernos despóticos que castigaban la desobediencia incluso con la muerte, de donde se tiene que existía una intolerancia hacia otras formas de pensamiento con lo cual, hay una restricción a la libertad y, por otro lado, al ser gobiernos despóticos la desobediencia se castigaba incluso con la muerte, con lo cual había una

²⁷ Ibid. p. 55

²⁸ Estudios en Homenaje a Ignacio Burgoa Orihuela. Coordinador: Fernando Serrano Migallón. Semblanza Histórica del Juicio de Amparo. Rodolfo Terrazas Salgado. Editorial Porrúa. México, 2004. p. 176 y 177

evidente violación al derecho fundamental hoy reconocido en todas las legislaciones y el cual es el fundamental: la vida.

Por lo que hace al *Régimen Colonial*, es por todos conocido que la legislación se integró por las disposiciones del derecho español y por las costumbres de los pueblos indígenas permitidas en tanto no contravinieran el derecho implantado, por lo que en el derecho novohispano existieron algunas instituciones que Rodolfo Terrazas Salgado considera como un avance, al respecto apunta: *“Existen ciertas instituciones en el derecho novohispano que pueden ser un cierto avance en materia de derechos reconocidos a los gobernados, no obstante ello, había una marcada desigualdad entre las clases sociales, sufriendo los indios infinidad de vejaciones, con lo cual no existían prerrogativas fundamentales, si bien en las Leyes de Indias establecieron de manera dispersa ciertos derechos para los indios lo cierto es que en realidad no existía un mecanismo de protección o de acceder a los mismos en caso de estimarlos vulnerados...”*²⁹, mas adelante el autor de referencia cita a Lira González, el cual alude incluso a un amparo colonial en los siguientes términos: *“ el amparo colonial” tenía por objeto la protección de las personas en sus derechos, cuando estos son alterados o violados, que realizan actos injustos de acuerdo con el orden jurídico existente, y conforme al cual el virrey conociendo directa o indirectamente dicta el mandamiento de amparo únicamente para protegerlo de la agresión actual o futura que en su detrimento realizan otras personas, autoridades políticas o no, ordenándose según sea el caso, la reparación de los daños causados o la suspensión de aquellos casos que puedan causarlos, sin resolver sobre el fondo del asunto.*³⁰

Sin embargo, tampoco podemos ubicar un antecedente en esta institución, ello pues si bien, puede desprenderse que dicho mandamiento de amparo procedía contra actos de autoridades políticas o no, inclusive se habla de una suspensión sin resolver el fondo del asunto, lo cierto es que, las condiciones políticas y sociales imperantes distaban mucho de ser compatibles con el sistema que se requería para que el Juicio de amparo encontrara cabida en la legislación de aquella época, además era un mandamiento para proteger a un individuo de una agresión que en su detrimento realizara otra persona o bien, una autoridad política o no, esto es, incluso protegió en contra de actos de otros particulares, con lo cual se pierde la esencia de lo que es el amparo como medio de control establecido en una ley fundamental contra actos de poder público.

²⁹ *Ibid.* p. 179.

³⁰ *Loc. Cit.*.

En cambio, la *Constitución Política de la Monarquía Española de 1812*, que como se sabe, tuvo una aplicación efímera en la Nueva España por diversas cuestiones de la política interna de España, consagró importantes garantías, sin embargo, dada su inaplicación en la Nueva España, aunado al hecho de que no estableció medio procesal alguno para proteger las garantías que consagró, es dable concluir que dichas prerrogativas eran nugatorias.

Por otro lado, una vez conseguida la independencia de México, el primer documento Constitucional Mexicano fue la *Constitución de Apatzingán de 1814*, sin embargo nunca entró en vigor por las circunstancias que se vivían en el país, lo cual es suficiente para concluir que aun y cuando estableció algunas prerrogativas, nunca se harían efectivas precisamente al no haber estado vigente y, aun de haber sido así, no estatuyó el mecanismo de protección a los mismos.

En relación a la *Constitución Federal de 1824*, como es lógico tuvo como objetivo primordial la organización de el México que acababa de conseguir su independencia, por dicha circunstancia, en dicho ordenamiento constitucional quedaron en segundo término los derechos del hombre al haber sido la principal preocupación de los autores de dicha Constitución la organización política y establecer los órganos de gobierno, en efecto, como lo refiere el maestro Ignacio Burgoa, "*la organización y funcionamiento del gobierno estatal constituyen para los primeros legisladores mexicanos la preocupación más importante*".³¹ No obstante lo anterior, de manera dispersa estableció una serie de derechos, pero al igual que su antecesora no estableció un medio procesal para la defensa de dichas garantías individuales.

La *Constitución centralista de 1836*, conocida también como *siete leyes* por los estatutos en que se encontraba dividida, en su segunda ley, se plasmaron derechos fundamentales; asimismo, fue creado el Supremo Poder Conservador el cual tenía diversas atribuciones que escapaban de las de los demás poderes, por ende, se le otorgaron demasiadas facultades; sin embargo, al igual que las dos Constituciones anteriores, carecía de la Ley Reglamentaria que hiciera efectivas las garantías consagradas en la segunda de las leyes de esta Constitución.

Ahora bien, debe precisarse que después de haber conseguido nuestro país su independencia y enfrentarse a la cuestión de la conformación de leyes propias, tal y como apunta

³¹ BURGOA, Orihuela Ignacio. El Juicio de Amparo. Ob. Cit. p. 100.

José Luis Soberanes Fernández, “se rompió la continuidad jurídica tradicional del régimen colonial, los legisladores mexicanos se encontraron sólo con modelos y antecedentes extranjeros para estructurar el Estado recién nacido, de ahí los constantes desatinos políticos y constitucionales, en aras de encontrar una fórmula que funcionara...”,³² sin embargo, es claro que una desvinculación total del régimen jurídico resultaba muy difícil pues como más adelante manifiesta el autor de cita: “Tras la consumación de la Independencia, en 1821, el nuevo Estado mexicano no experimentó un sustancial cambio jurídico, puesto que no es posible de la noche a la mañana la producción de cambios radicales que afecten a lo más esencial de las manifestaciones culturales de una determinada sociedad, entre las cuales se debe incluir al derecho...”³³

Por otra parte, no por el hecho de que la preocupación fundamental resultaba la organización del país, se perdió de vista la preocupación por consignar las garantías individuales, lo cual se debe particularmente a la gran trascendencia que tuvo la famosa *Declaración Francesa de los derechos del hombre y del ciudadano*, que también tuvo influencia en el México recién emancipado.

No obstante lo anterior, conviene hacer referencia a lo que señala Ignacio Burgoa sobre el particular: “En el régimen jurídico de la Nueva España, el Derecho Natural no estaba escrito en ningún código, en ninguna ordenanza, no obstante ello, el México independiente no se conformó con la condición jurídica que guardaban los derechos del hombre en el régimen colonial, sino que quiso ir más allá, siguiendo el modelo francés, plasma los derechos fundamentales en un cuerpo legal, al que se consideró como ley suprema del país, inspirándose posteriormente, en el sistema inglés y en el norteamericano, con sus bien conocidas instituciones *habeas corpus* y el *judicial review*, con el fin de dotarlos de un medio de preservación que definitivamente fue el juicio de amparo y que en muchísimos aspectos superó a otros modelos extranjeros.”³⁴

Sobre estas dos instituciones, *habeas corpus* y *judicial review* debemos decir, que en nuestra opinión, en efecto, sentaron un precedente por cuanto establecer un control respecto a las actuaciones de autoridades, sin embargo, dicho control, se limitó a los procedimientos de

³² SOBERANES, Fernández José Luis y otros. *Apuntes para la Historia del Juicio de Amparo*. Ed. Porrúa. México, 2002. p.203.

³³ Loc. Cit..

³⁴ Cf. BURGOA, Orihuela Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Ob. Cit. p. 101.

carácter penal, es por ello que pensamos que a nuestro amparo mexicano es atribuible el hecho de que se hiciera extensivo a todos los actos de autoridad, es decir, actos de autoridad *“lato sensu”*.

1.3.2 Constitución Yucateca de 1840,

En este momento histórico existía un ambiente de reivindicación del federalismo y, en este cuerpo legal fue en el que se plasmó la existencia del amparo, Emilio Rabasa, sobre este punto expresa: *“La Ley Nacional de 1824 no contenía enumeración de Derechos del Hombre, que pudo haber tomado del <<Bill de Derechos>> contenido en las enmiendas de la americana (refiriéndose a la Constitución de Estados Unidos). Tal enumeración se halla por vez primera en un proyecto de Constitución para Yucatán, obra de Don Manuel Crescencio Rejón y fechado a fines de 1841 (...) Por primera vez hallamos empleado el verbo amparar en esta aplicación que había de consagrar después el uso para distinguir el juicio constitucional mexicano (...) Lo interesante del proyecto de Rejón consiste en la expresión primera de la necesidad que se sentía de un procedimiento judicial para proteger los preceptos constitucionales.”*³⁵

En efecto, dadas las críticas que recibió la organización jurídico-política adoptada por las Siete Leyes, en el año de 1840 se formó una comisión encargada de elaborar un proyecto de Constitución para nuestro país, en el que fundamentalmente se discutió lo inadecuado que resultaba el modelo implantado en la Constitución Centralista de 1836; asimismo, se desprendió la creación de un medio de control de constitucionalidad ideado por Manuel Crescencio Rejón aprobados para la Constitución Yucateca, la cual, en palabras de José Luis Soberanes tuvo como principios fundamentales los siguientes:

- “1. Se estableció un catálogo de garantías individuales;*
- 2. El amparo sería procedente por violación a cualquier artículo de la Constitución;*
- 3. El amparo sería procedente contra actos de cualquier autoridad (legislativa o ejecutiva);*
- 4. El amparo sería un juicio que se tramitaría ante los órganos del poder judicial local:*

³⁵ RABASA, Emilio. *El Artículo 14 y el Juicio Constitucional*. Ed. Porrúa. 7ª ed. México, 2000.

a) *la Suprema Corte era competente cuando se impugnara la constitucionalidad de leyes o decretos de la legislatura y de providencias del gobernador o contra actos del poder ejecutivo local;*

b) *los jueces de primera instancia eran competentes cuando se impugnaran actos de cualquier autoridad que implicarán violación a las garantías individuales; y*

c) *Los superiores jerárquicos eran competentes cuando los responsables de esas violaciones eran los propios jueces de primera instancia; y*

5. *Se estableció que los efectos de los fallos recaídos a los juicios de amparo fueran relativos, es decir, que se limitaran a reparar el agravio en la parte en que la Constitución y las leyes secundarias hubieren sido violadas.*"³⁶

Como vemos, este proyecto sentó las bases para la creación de nuestro Juicio de Amparo, y dio desde dicho proyecto, los lineamientos esenciales del mismo.

1.3.3 BASES ORGÁNICAS DE 1843.

De 1840 a 1842 hubo intentos por reformar la Constitución y en total fueron presentados por las comisiones respectivas tres proyectos de Constitución, de los cuales el más trascendente fue el presentado por la minoría, el sistema que propugnaba la Comisión minoritaria de 1842, tenía un carácter evidentemente mixto ya que si bien sometía a la consideración de la Suprema Corte de Justicia –autoridad jurisdiccional- los reclamos que se hacían valer por cualquier persona, a quien los Poderes Legislativo y Ejecutivo hubieran privado de alguna de sus garantías individuales, por otra parte, en lo que se refiere al control de la constitucionalidad de las leyes, confiaba al Congreso Federal los reclamos que se hicieran valer en contra de las leyes expedidas por las legislaturas y a la mayoría de las legislaturas, la revisión de las leyes inconstitucionales expedidas por el Congreso General, en este sentido, se desarrolla un sistema mixto, jurisdiccional y político al haberse establecido en favor del superior órgano judicial el conocimiento de las violaciones de los derechos reconocidos en la Constitución, pero sólo en

³⁶ SOBERANES, Fernández y otros. *Ob. Cit.* p. 226.

estas materias concretas; asimismo es de hacerse notar que se le dio el tratamiento de recurso, no así de procedimiento autónomo.

No obstante, no fue incluido en el articulado final, pues dadas las condiciones políticas que imperaban, el 23 de diciembre de 1842 se hizo la elección de los ochenta notables que conformaron la Junta Nacional Legislativa encargada de la elaboración de las bases constitucionales de acuerdo con lo propuesto en el último plan insurgente; así, las “*Bases de Organización Política de la República Mexicana*”, de 1843, representó un retroceso en nuestra organización política debido a la ilegitimidad de su origen, pues fue expedida por una “Junta de Notables”, dicha Constitución fue expedida el 12 de junio de 1843 con el nombre de *Bases de la Organización Política de la República Mexicana*, cuya vigencia fue meramente nominal dada la turbulenta época por la que atravesaba el país; razones las anteriores por las que la Constitución en análisis no aportó nada al Juicio de amparo, ya que seguía la problemática de sus antecesoras, es decir, no saber en quien depositar el control constitucional de los actos de autoridades provenientes de los tres poderes, acaso lo mas loable de la misma fue haber desaparecido el Supremo Poder Conservador como órgano político encargado de revisar las actuaciones de los otros tres poderes.

1.3.4 ACTA DE REFORMAS DE 1847.

Antonio López de Santa Anna convocó en 1846 a un Congreso Constituyente para modificar las Bases Orgánicas, con el propósito de restaurar la Constitución de 1824 hasta la declaración de una nueva, en ese sentido, Manuel Crescencio Rejón se pronunció por restaurar la Constitución de 1824 y hacerle las adecuaciones que fueren necesarias para la sociedad en aquél entonces actual, por otra parte Mariano Otero propugnó por un Acta de Reformas propiamente dicha con ciertas modificaciones liberales como la declaración de derechos en una ley posterior y, además, la creación de un juicio de amparo *a nivel federal*.³⁷

El 5 de abril de 1847 se restauró la vigencia total de la antigua ley suprema, y, fue entonces que Mariano Otero formuló su “voto particular”, que es aceptado unánimemente, logrando encauzar los debates hacia la instauración de un régimen federalista y de un sistema judicial de protección constitucional, similar al que en ese entonces funcionaba en Estados

³⁷ SOBERANES, Fernández José Luis. *Ob. Cit.* p. 259.

Unidos de América, así, al formar parte de la Comisión que elaboraría nuestra nueva ley fundamental, perseveró en la tesis que ya había sido sostenida antes por Manuel Crescencio Rejón e inspirada en el pensamiento de Alexis de Toqueville.

Siendo oportuno precisar que Manuel Crescencio Rejón tuvo el mérito de haber plasmado por primera vez un mecanismo de control constitucional de protección de las llamadas garantías individuales, y, corresponde a Mariano Otero haber federalizado la institución; ahora bien, en aquel Constituyente se logró un importante avance que en suma se refiere a lo siguiente:

- a) En su artículo 25 se estableció un sistema de control constitucional por vía de acción que consagró el principio de la relatividad de las sentencias de amparo (Fórmula Otero), todo lo cual ya daba una estructura al Juicio de Amparo.
- b) Por un lado, confió al poder judicial el control de constitucionalidad, sin embargo, instituyó un sistema mixto de control político, ya que confió el control de la constitucionalidad de leyes emanadas de los Estados al Congreso General.
- c) Se excluyó a los actos judiciales de esta forma de control, tendencia que se había seguido desde las anteriores legislaciones.

No obstante, nunca se expidió la ley reglamentaria que hiciera efectivos los derechos fundamentales.

1.3.5 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857.

Tras el Acta de reformas de 1847, la situación política del país seguía teniendo como constante la sucesión de gobiernos liberales y conservadores, sin embargo con la llegada del Plan de Ayutla, y la instalación de los liberales en el poder, sería definitivo el cambio, así se creó un Congreso Constituyente, que crearía la Constitución de 1857; se creó una Comisión en la que

uno de los temas tratados fue el relativo al juicio de amparo, que por fin quedó plasmado en los artículos 101 y 102, siendo lo más trascendente, que dicha Constitución estableció, por primera vez en nuestra historia, un sistema de control de la constitucionalidad de carácter íntegramente judicial, el cual estaba destinado a preservar el régimen federal y a salvaguardar los derechos del hombre enunciados en forma amplia y detallada en el Título Primero.

En efecto, el artículo 102, incluido en el título tercero, relativo al Poder Judicial establecía un medio de control absolutamente jurisdiccional sin mediar órgano político alguno; asimismo, se consagró la llamada “Fórmula Otero” en relación a la relatividad de las sentencias de los Juicios de Amparo y el principio de instancia de parte agraviada.

Por otro lado, es importante destacar que de la manera en que fue redactado el artículo se entrevé que se origina un verdadero procedimiento contencioso, no sólo un simple recurso por lo que fue en ese momento en el que quedó determinada la naturaleza jurídica del amparo atribuyéndole como tal la de un auténtico juicio.

En este proyecto, quedó definida que la competencia para el conocimiento del juicio de amparo sería exclusiva de los Tribunales de la Federación; de igual manera, al igual que su antecesora estableció que no sería procedente el juicio de amparo en tratándose de negocios judiciales, siendo la historia del amparo-casación como medio de impugnación extraordinario, una de las cuestiones mas debatidas en el siglo XIX.

La legitimación activa correspondía a cualquier ciudadano, esto es, a instancia de parte y los efectos de la sentencia serían los dados por Mariano Otero, esto es, Inter Partes.

Finalmente, esta Constitución deja la reglamentación del juicio de amparo para ser planteada en la ley orgánica que se expidiera, lo cual ocurrió mediante la Ley de Amparo de 1861 en la que se fijaron los elementos procedimentales necesarios para dar cumplimiento al mandato legislativo.

1.3.6 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917.

La vida jurídica del amparo experimenta un nuevo impulso como resultado de los cambios operados en la vida política mexicana a raíz de la Revolución iniciada en 1910, tras lo cual, surge la necesidad de fijar en el marco constitucional todas las ideas e innovaciones que se desprendieron de ese episodio fundamental en la historia del siglo XX. Tras el Plan de Guadalupe de 1913, el 14 de octubre de 1915, Carranza expidió el Decreto de Reformas al Plan de Guadalupe en el que convocaba a un nuevo Congreso Constituyente, integrado por representantes de los estados, dicho Congreso Constituyente se instaló en la ciudad de Querétaro iniciando sus trabajos el 21 de noviembre de 1916, creándose tres comisiones, siendo la segunda, la encargada de tratar los artículos relativos al juicio de amparo.

En los debates del Constituyente de 1916-1917, los artículos referentes al amparo fueron aprobados, modificándose la numeración, y apenas discutidos, prueba del arraigo de la institución, quedando incorporados en el texto constitucional bajo los numerales 103 y 107 constitucionales, quedando con la siguiente redacción:

Artículo 103.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales.
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y
- III. Por leyes o actos de autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Por otra parte, el artículo 107, a lo largo de doce fracciones, detallaba los elementos esenciales que iban a integrar el diseño básico del amparo. Así se recogían el principio de la instancia de parte agraviada; el carácter relativo de la sentencia (fórmula Otero); las reglas específicas del amparo previsto contra las resoluciones judiciales que ya había sido resuelto, con especial incidencia en el caso de la suspensión, y los efectos de la ejecución dirigida por la autoridad responsable.

En esta Constitución quedó resuelto el debate relativo a la admisión del amparo judicial, con lo cual es indudable el avance que siguió respecto a los negocios judiciales que podían ser materia de amparo, admitiéndose incluso cuando se infringen leyes de procedimiento, estableciéndose que ello será posible únicamente cuando dicha violación afecte partes sustanciales y provoque la correspondiente indefensión, se interponía directamente ante la Suprema Corte de Justicia, creando con ello el amparo directo o uni-instancial que se diferenciaba del amparo clásico o común, con dos instancias, tomando con ello el nombre de

indirecto, quedando establecidos a partir de entonces los dos procedimientos que se conocen en este juicio constitucional.

Finalmente el ordenamiento Constitucional vigente deja de lado el individualismo para ser una Constitución impregnada de las premisas de la teoría rousseauiana, consagrando además, las garantías sociales y en la cual se dio la plena consolidación constitucional del juicio de amparo.

Durante la vigencia de la Constitución de 1917, el juicio de amparo ha contado únicamente con dos leyes reglamentarias, la primera expedida el 18 de octubre de 1919 la cual corrigió algunas deficiencias de la legislación anterior y la ley vigente que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de septiembre de 1935 y que empezó a regir el 1º de enero de 1936, la cual superó a sus antecesoras en cuanto a técnica jurídica, sin embargo dado el tiempo que tiene vigente ha sufrido diversas modificaciones, incluyendo algunas más lesivas como por ejemplo, la que es motivo de crítica en este trabajo y la cual abordaremos posteriormente.

1.3.7 LEYES REGLAMENTARIAS DE AMPARO.

Hablaremos ahora de las Leyes que han reglamentado a nuestro Juicio de Amparo, haciendo mención a ellas de manera general resaltando algunas de sus particularidades, para ello, adoptamos la forma de análisis del maestro Ignacio Burgoa, quien las clasificó en tres grupos atendiendo a su cronología:

- a) Expedidas con anterioridad a la Constitución de 1857.
 - b) Aquellas que reglamentan el Juicio de Amparo durante la vigencia de la Constitución de 1857.
 - c) Expedidas bajo la Constitución de 1917.
-
- a) Expedidas con anterioridad a la Constitución de 1857.

Con anterioridad a la Constitución de 1857, sólo se encuentra el proyecto de José Urbano Fonseca relativo al ejercicio del Juicio de Amparo, instituido por el Acta de Reformas de

1847 que estableció una reglamentación del artículo 25 del mencionado documento constitucional, precepto que como referimos antes, consignaba la procedencia del Juicio de Garantías contra actos de los poderes ejecutivo, legislativo federal o local, que lesionaran los derechos del individuo preconizados en dicha Acta.

Dicho proyecto comenzaba por enunciar la procedencia de dicho medio de control, es decir, contra actos de los poderes ejecutivo y legislativo locales o federales, además hablaba de la personería y existía una clasificación de los amparos contra actos violatorios de las garantías individuales, por cuanto a las autoridades que las ejecutaban, de donde se derivaba la diversa competencia de los órganos que conocían del juicio, así, si se traba de actos de las autoridades federales, la que ejercía el control respectivo era la Suprema Corte en Pleno, y si eran las locales, correspondía a la Primera Sala de la Suprema Corte. Asimismo, contiene un antecedente del incidente de suspensión, al expresar que en el caso últimamente citado, podría ocurrirse también al Magistrado de Circuito para que éste suspendiera temporalmente el acto violatorio de las garantías individuales.

b) Aquellas que reglamentan el Juicio de Amparo durante la vigencia de la Constitución de 1857.

Hubo algunas propuestas para reglamentar el juicio previsto en la Constitución de 1857, sin embargo, no fue sino hasta 1861 que se expidió la Ley que reglamentaría dicho juicio. De esta manera, en noviembre de 1861, ya bajo la vigencia de la Constitución de 1857, se expidió la *Ley Orgánica de Procedimientos de los Tribunales de la Federación, que exige el artículo 102 de la Constitución Federal, para los juicios de que habla el artículo 101 de la misma*. Esta ley iba a desarrollar el procedimiento que debía seguirse para la sustanciación de los juicios de amparo, reglamentando las tres modalidades existentes y, además, disposiciones comunes a todos ellos, aludiéndose al efecto particular de cada sentencia, la obligatoriedad de su publicación en los periódicos y los criterios legales que los jueces debían seguir para la resolución de los litigios.

La Ley orgánica antes mencionada fue derogada por la *Ley Orgánica de los Artículos 101 y 102 de la Constitución, de 19 de enero de 1869*, la cual fue más minuciosa que su antecesora, en su artículo 1º transcribió el 101 de la Constitución de 57 para establecer la

procedencia del Juicio de Amparo, el cual era improcedente en los negocios judiciales. Se consignó con más claridad el incidente de suspensión, clasificándola en provisional y definitiva.

El artículo 8º de la ley orgánica que se comenta suscitó la cuestión consistente en determinar si su texto al declarar improcedente al amparo en negocios judiciales, era o no contrario a lo preceptuado por el artículo 101 de la Constitución de 57, que establecía la ejercitabilidad de la acción constitucional contra cualquier acto de toda autoridad que vulnere alguna garantía individual.

La legislación antes relatada rigió hasta el *14 de diciembre de 1882*, fecha en que se expidió una nueva, en la cual la reglamentación era parecida, sin embargo, se introdujeron aspectos novedosos para detallar la institución del amparo todo ello tendiente a mejorar la institución; por ejemplo se estableció la responsabilidad de los servidores públicos, unida a un régimen de excusas e impedimentos, se norma con mayor precisión la materia de la suspensión en los juicios de amparo, cuya evolución trataremos en el capítulo respectivo; asimismo se precisó más aún lo relativo al amparo judicial.

Una novedad introducida por esta Ley, fue la del valor de la jurisprudencia y la conformación de la misma como resultado de cinco pronunciamientos de la Suprema Corte en el mismo sentido. Disposición que sigue hasta nuestros días.

La Ley de Amparo fue incluida en el *Código de Procedimientos Federales de 1897* consiste en los mismos actos y consta de los mismos periodos procesales que integraban su ventilación en las legislaciones anteriores. Esta Ley, en lo tocante a la naturaleza del amparo, se identificó como un auténtico juicio, además se esbozó el concepto de “tercero perjudicado” que era la parte contraria al agraviado en un juicio del orden civil, así, aunado a las partes procesales usuales (actor y promotor fiscal hasta entonces) se sumaron las personas que pudiesen verse afectados con la resolución. Por lo que respecta a los amparos en negocios judiciales, se delimitó un poco más su procedencia para efecto de evitar abusos, estableciéndose que si se reclamaba la inexacta aplicación de la ley civil debía citarse la ley inexactamente aplicada o la que fue indebidamente aplicada señalándose el concepto en que no fue aplicada o fue inexactamente aplicada.

Por otra parte, distinguió la improcedencia del sobreseimiento y se profundizó más la regulación de la suspensión del acto reclamado.

El *Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909*, también incluyó en su articulado al juicio de amparo y, en relación a su inserción en un Código de Procedimientos Civiles, Ignacio Burgoa realiza una opinión que nos parece acertada pues refiere que: “se consideró lógico y pertinente insertar la reglamentación del juicio de amparo en su antecesor, al ser un cuerpo legal que reglamentaba procedimientos federales, sin embargo, resultaba absurdo al involucrar en el Código Federal de Procedimientos Civiles la formación adjetiva del amparo, pues éste nunca es un procedimiento civil, sino de carácter constitucional que puede versar sobre distintas materias jurídicas”³⁸, en efecto, de la manera en que se hizo, podría pensarse que el juicio de amparo era un procedimiento meramente civil, lo cual de ninguna manera puede admitirse pues la naturaleza y objeto del amparo es, el tutelar los derechos públicos elevados a garantías constitucionales y cualquier autoridad podría vulnerarlas, no sólo del orden civil.

c) Expedidas bajo la Constitución de 1917.

Como legislación reglamentaria de los artículos 103 y 107, correspondientes a los 101 y 102 respectivamente de la Constitución de 57, se expidió la *Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 104 de la Constitución Federal, de octubre de 1919*, separada ya de los procedimientos civiles, con lo que se dio al amparo una sustantividad propia.

La ley de amparo de cita estuvo vigente hasta el 10 de enero de 1936, fecha en que entró en vigor la *Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que actualmente rige, la cual ha sufrido innumerables reformas y modificaciones, tratando de mejorar los aspectos formales y sustanciales de tan importante institución.

Las anteriores consideraciones históricas que estimamos suficientes para esbozar un panorama histórico del Juicio de Amparo, nos permite reflexionar que el Amparo como institución jurídica, quizá, la mas importante no surgió de modo íntegro y original, sino su aparición fue

³⁸ *Ibid.* p. 137.

consecuencia de un largo proceso evolutivo, el cual, ha sido siempre con miras a mejorarlo en pro de la defensa de las garantías individuales para lo cual fue creado.

CAPÍTULO II. PRINCIPIOS Y TRAMITACIÓN QUE RIGEN AL JUICIO DE AMPARO

2.1 Principios que rigen el Juicio de Amparo.

En el capítulo anterior, pudimos ver como las notas esenciales del juicio de amparo quedaron fijadas desde su creación en la Constitución Yucateca de 1840 y mas detalladas en el Acta de Reformas de 1847, tomando como base los lineamientos dados por Manuel Crescencio Rejón y Mariano Otero e independientemente de que no se creó la Ley Reglamentaria del procedimiento que ahí se consagraba, lo cierto es que desde entonces podemos ubicar los principios fundamentales que estructuran al Juicio de Amparo, algunos de los cuales sufren excepciones atendiendo particularmente a la índole del quejoso, a la naturaleza del acto reclamado y aun a los fines del propio juicio, actualmente podemos listar los principios fundamentales del Juicio de Amparo como sigue:

- a) De iniciativa o instancia de parte;
- b) De existencia del agravio personal y directo;
- c) De prosecución judicial;
- d) De relatividad de las sentencias (fórmula otero);
- e) De definitividad;
- f) De estricto derecho;
- g) De procedencia contra sentencias definitivas o laudos;
- h) De procedencia del amparo indirecto o bi-instancial.

2.1.1 De iniciativa o instancia de Parte.

*“El juicio de amparo, considerado como un medio jurídico procesal público de control de constitucionalidad, presenta el aspecto de una acción, cuyo titular es el agraviado.”*³⁹ De esta manera, el principio de iniciativa o instancia de parte, hace que el juicio jamás pueda operar oficiosamente y, por lo por ende, solo puede surgir a la vida jurídica por el ejercicio de la acción, que en el caso es la acción constitucional del gobernado, que ataca al acto autoritario que considera lesivo a sus derechos.

³⁹ BURGOA, Orihuela Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Ob. Cit. p. 41.

Este principio ha sido consagrado en el artículo 4º de la Ley de Amparo que esencialmente refiere que el juicio de amparo únicamente *puede promoverse* (lo que significa que no opera de manera oficiosa), por la parte a quien perjudique el acto o la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por su representante, por su defensor, si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, o por medio de algún pariente o persona extraña en los casos que la misma Ley de Amparo lo permita; asimismo, ha sido plasmado en el artículo 107, fracción I Constitucional que expresa que “El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada”.

Ahora bien, dicho principio no tiene excepciones y, por consiguiente, rige en todo caso.

2.1.2 De existencia del agravio personal y directo.

El principio de la existencia del agravio personal y directo también se desprende de los artículos 107, fracción I, constitucional, y 4º de la Ley de Amparo, que, como se ha visto, estatuyen respectivamente, que el juicio se seguirá siempre a instancia de “parte agraviada” y que únicamente puede promoverse por la parte *“a quien perjudique el acto o la ley que se reclama”*, esto es, no basta que promueva una persona y se inicie la acción de amparo, sino que además debe existir un agravio personal y directo en perjuicio de la persona que lo promueva, de lo contrario, el juicio sería improcedente.

Ahora bien, por “agravio” debe entenderse todo menoscabo, toda ofensa a la persona física o moral, menoscabo que puede o no ser patrimonial, siempre que sea material, apreciable objetivamente, es decir, el agravio debe ser real y no de carácter subjetivo.

Asimismo, ese agravio debe recaer sobre una persona determinada, concretarse en ésta, no ser abstracto, genérico; y ser de realización pasada, presente o inminente, no simplemente eventual, aleatorio, hipotético (en esto estriba lo “directo” del agravio). Los actos simplemente aleatorios o “probables” no engendran un agravio, ya que no puede ser directo, resulta indispensable que aquellos existan o que haya elementos de los que pueda deducirse su realización futura con certeza.

Las razones anteriores es por la que tampoco existen excepciones en cuanto a este principio.

2.1.3 De prosecución judicial.

Este principio confirma que el amparo se trata de un auténtico proceso judicial, pues el Juicio de Amparo cuenta con demanda, contestación (que se traduce en el informe justificado), cuenta con una audiencia de pruebas, alegatos y sentencia que son los elementos de un proceso judicial.

Ahora bien, desde la creación del juicio de amparo, siempre ha correspondido a los Tribunales Federales, en principio a los Jueces Federales y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quienes conocían de cualquier controversia por actos o disposiciones legales de las autoridades públicas que afectasen los derechos de los gobernados conocidos como “garantías individuales” y también, a través de violaciones, de la afectación de de las atribuciones de las autoridades federales en relación con las que correspondían a las entidades federativas, más adelante fueron creados los Tribunales Colegiados de Circuito que son los competentes para conocer del juicio de amparo en la vía directa.

Por lo que únicamente los Tribunales Federarles del Poder Judicial de la Federación serán los que conocerán y resolverán los juicios de amparo, por lo que tampoco puede decirse que este principio tenga excepciones.

2.1.4 De relatividad de las sentencias (Fórmula Otero).

Este principio, si bien lo esbozó la Constitución Yucateca de 1840, fue Mariano Otero quien lo delineó hasta dejarlo en los términos que se consagró en la Carta Magna, recogiendo la fórmula Otero, el artículo 107 constitucional, previene en su fracción II que, *“La sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.”*

El principio que se examina se constriñe a que el efecto de la sentencia que conceda la protección de la justicia federal solicitada, será para el quejoso, de manera que quien no haya

sido expresamente amparado no puede beneficiarse con la apreciación que acerca de la inconstitucionalidad del acto reclamado haya expresado el juzgador en la mencionada sentencia; es decir, que quien no haya acudido al juicio de garantías, ni haya sido amparado contra determinadas leyes o actos, estará obligado a acatarlos no obstante que dichas leyes o actos hayan sido estimados contrarios a la Carta Magna en un juicio en el que aquél no fue parte quejosa.

Mucho se ha discutido respecto a este principio aduciendo que la sentencia debería tener efectos generales, sin embargo ello sería desconocer la verdadera naturaleza del juicio de amparo, pues de ser así, podría pensarse que por ejemplo, en el caso de amparos que se promueven contra actos dictados por autoridades administrativas o fiscales, si dichos actos tienen el carácter de concreción, cabría preguntarse, ¿como una sentencia que concediera el amparo y protección de la justicia federal en contra de algún acto concreto de autoridad pudiera tener efectos generales?.

2.1.5 De definitividad.

Este principio está relacionado con la naturaleza extraordinaria del juicio de amparo pues, al ser así, resulta obvio que a él sólo pueda acudir cuando previamente se haya agotado el recurso previsto por la ley ordinaria y que sea idóneo para modificar, revocar o anular el acto que vaya a reclamarse, lo cual se encuentra previsto en la fracción III del artículo 107 constitucional; asimismo la fracción IV del mismo precepto se refiere a la materia administrativa diciendo que el amparo sólo procederá contra sentencias definitivas, o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de los cuales no proceda ningún juicio ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo...”y que” En materia administrativa el amparo, procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal.

Bajo ese contexto, cuando la ley ordinaria prevé algún recurso que tenga por efecto anular modificar o reformar el acto que se reclame y *no se hubiere agotado previamente* ello hará improcedente la acción de amparo, igualmente si *se está tramitando* algún recurso para los mismos efectos y cuando se trata de actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales,

administrativos o del trabajo, que *deban ser revisados de oficio*, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal, por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, también hará improcedente el juicio de garantías dado el principio de definitividad, que se encuentra previsto en el artículo 73 en sus fracciones XIII, XIV y XV de la ley de amparo.

Este principio sí tiene excepciones, que hacen posible que aun y cuando el acto que pretenda reclamarse no sea definitivo pueda ser combatido en juicio constitucional, siendo las que interesan para nuestra materia las siguientes:

1) Cuando el quejoso no haya sido emplazado legalmente en el procedimiento en que se produjo el acto reclamado.

2) Cuando el extraño al procedimiento en que se produjo el acto que lo agravia, no fue emplazado legalmente lo anterior se encuentra previsto en la fracción VII del artículo 107 constitucional, que prevé los casos en que un tercero extraño puede verse afectado por actos emitidos durante la substanciación de un juicio y en contra de los cuales puede intentar la acción de amparo, sin embargo, en términos de la fracción V del artículo 114 de la Ley de Amparo, si la ley ordinaria que rige el procedimiento en que se produjo el acto que afecta al extraño establece algún recurso que éste esté en aptitud de interponer, debe agotarlo previamente a la promoción del juicio constitucional.

3) Tampoco está obligado a agotar recurso alguno, y por lo mismo puede promover juicio de amparo, quien es afectado por un acto autoritario que carece de fundamentación.

4) Si el agraviado se propone reclamar la ley en que se sustenta el acto de autoridad, tampoco está obligado a agotar el recurso que la propia ley establece, lo cual es lógico al tomarse en consideración que es facultad exclusiva del Poder Judicial de la Federación decidir si una norma jurídica es o no contraria a la Constitución.

5) Asimismo, un supuesto de excepción es cuando la ley que rige al acto exige mayores requisitos para la suspensión que la Ley de Amparo, lo cual se desprende de la fracción XV, del artículo 73 en comento, por ende, en materia fiscal, un supuesto de excepción a este principio se desprende de la jurisprudencia 2q./J.56/2007 sustentada por la SCJN c¿visible

en el semanario judicial de la federación y su gaceta tomo XXV de mayo de 2007 página 1103, que lleva por título : **“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 DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY QUE RIGE EL JUICIO DE GARANTÍAS**, de cuyo texto se desprende que dicho precepto evidentemente exige mayores requisitos QUE AQUELLOS PREVISTOS EN LA Ley de Amparo, de ahí que el particular incluso puede acudir directamente al amparo antes que al Procedimiento Contencioso Administrativo Federal.

2.1.6 De estricto derecho.

Este principio implica que el juzgador debe concretarse a examinar la constitucionalidad del acto reclamado a la luz de los argumentos externados en los “conceptos de violación” expresados en la demanda, pues debe limitarse a establecer si los citados conceptos de violación son o no fundados, de manera que no está legalmente en aptitud de determinar que el acto reclamado es contrario a la Carta Magna por un razonamiento no expresado en la demanda ni que la sentencia o resolución recurrida se aparta de la ley por una consideración no aducida en los agravios respectivos. Este principio es importante porque puede ocurrir que, no obstante que el acto reclamado sea notoriamente inconstitucional, se niegue la protección de la justicia federal solicitada por no haberse hecho valer el razonamiento idóneo; y aun cuando sea ilegal la resolución recurrida deba confirmarse por no haberse expuesto el agravio adecuado que condujera a su revocación, siendo por esta razón que este principio cuenta con excepciones que a continuación enunciaremos.

1) El artículo 76 bis de la Ley de Amparo vigente, expresamente refiere excepciones a este principio, de las cuales, únicamente citaremos las siguientes, ello atendiendo a nuestro objeto:

En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, lo que se explica si se considera que lo que se combate en vía de amparo es el acto que para su emisión, la autoridad tomó como base una ley declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia, siendo así,

debe concederse el amparo aun y cuando no se controvierta la constitucionalidad de la ley que funde el acto, pues con independencia de ello, es lógico concluir que si es un acto que para su emisión se tomó como fundamento una ley inconstitucional, luego entonces, el acto es inconstitucional.

2) En otras materias cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley o que lo haya dejado sin defensa.

2.2 Las Partes en el Juicio de Amparo.

En su aspecto procesal, el amparo ha sido objeto de una transformación esencial, puesto que primero fue configurado como un proceso estrictamente constitucional que se tramitaba a través de un procedimiento unitario que se iniciaba de primera instancia ante los Jueces de Distrito y en segundo grado, por revisión de oficio, ante la Suprema Corte de Justicia, y además solo reconocía calidad de parte al quejoso o agraviado. Ya en el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908 se reconoció expresamente la calidad de parte a las autoridades responsables, en un plano de igualdad con el quejoso, autorizándose después la intervención de otros sujetos procesales como el llamado “tercero perjudicado” y el Ministerio Público. Partes que actualmente configuran los sujetos procesales del juicio de amparo y a los que nos referiremos en las líneas que siguen.

En principio, *“es importante precisar que, parte, en general, es la persona que, teniendo intervención en un juicio, ejercita en él una acción, opone una excepción o interpone un recurso.”*⁴⁰ Lo que caracteriza a la parte es el interés en obtener una sentencia favorable, lo que los distingue de los llamados “auxiliares de la administración de justicia”, como los testigos y peritos.

Ahora bien, el sujeto que ejercita la acción se denomina actor, y aquél contra de quien se ejercita, demandado. Actor y demandado son, respectivamente, los sujetos activo y pasivo de la relación procesal.

⁴⁰ *Manual del Juicio de Amparo*. Ob. Cit. p. 21.

Por otro lado, el tercero perjudicado, no ha participado en la creación del acto reclamado, no obstante ello, al tener un interés incompatible con la pretensión del demandante es que debe dársele el carácter de parte y es así como le es reconocida en la Ley de Amparo.

El artículo 5° de la Ley de Amparo, establece que son partes en el juicio de amparo:

1. El agraviado o agraviados;
2. La autoridad o autoridades responsables;
3. El tercero o terceros perjudicados;
4. El Ministerio Público Federal

1. **El agraviado o quejoso.** El agraviado, también llamado “quejoso”, es quien promueve el juicio de garantías, quien demanda la protección de la Justicia Federal, quien ejercita la acción constitucional, el que equivale, en un juicio ordinario, al actor.

En cuanto a la capacidad del agraviado, la ley de amparo refiere distintas hipótesis dependiendo de la situación particular del quejoso.

Por lo que hace a la personalidad del agraviado, es importante mencionar que se acreditará en la misma forma que determine la Ley que rija la materia de la que emana el acto reclamado, y en caso de no estar previsto en ésta, se estará a lo dispuesto por lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles, ello de conformidad con lo que dispone el artículo 12 de la Ley de Amparo. Tanto el quejoso como el tercero perjudicado podrán constituir apoderado para efectos de su representación en el juicio de amparo. No se requiere cláusula especial para que el mandatario promueva y siga el juicio de amparo, pero sí para que se desista de éste.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que la personalidad debe ser examinada en cualquier estado del juicio y aun de oficio, por ser la base del procedimiento (ello porque el juicio de garantías es a instancia de parte agraviada, quien sufra una afectación directa en sus derechos públicos subjetivos o garantías individuales).

Ahora bien en materia fiscal, El agraviado o agraviados, son el o los contribuyentes que se vean afectados en sus garantías por cualquier acto de autoridad, incluso cualquier

organismo público que se vea afectado por cualquier decisión de igual forma vulnere las garantías constitucionales; asimismo le son aplicables las disposiciones que acabamos de referir por lo que a la representación se refiere.

2. **Autoridades responsables.** La autoridad responsable es la parte contra la cual se demanda la protección de la Justicia Federal; es el órgano del Estado, de quien proviene el acto que se reclama, que se impugna por estimar que lesiona las garantías individuales del quejoso o que transgrede en su detrimento el campo de competencias que la Carta Magna delimita a la federación y sus Estados miembros.

Ahora bien, de acuerdo con la tesis de la doble personalidad del Estado, sólo podrá ser considerada autoridad para los efectos del amparo la que actúe con imperio, como persona de derecho público, cuyo acto (reclamado), satisfaga las características de unilateralidad, imperatividad y coercitividad; por ello, el acto de autoridad sólo puede darse desde el punto de vista jurídico, en las relaciones de *supra a subordinación* y no en las de *coordinación* ni en las de *supra ordenación*.

De acuerdo con la Ley de Amparo, es autoridad responsable, la que dicta, promulga, publica u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado. La autoridad responsable se divide, en consecuencia, en ordenadora y ejecutora.

Las instituciones descentralizadas no son autoridades, pues si bien es cierto que su creación es el resultado de un acto de voluntad del Estado, no lo es menos que gozan de personalidad jurídica propia, diferente de la de éste, y que los actos que ejecutan no son propiamente actos de poder. No cabe en consecuencia, demandar amparo contra ellas. Por excepción, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha resuelto que el Instituto Mexicano del Seguro Social es autoridad a partir de la reforma del artículo 135 de su ley, que establece la facultad del propio Instituto para determinar el monto de las aportaciones obrero-patronales que deben cubrirse para atender los servicios que presta, al habersele dado el carácter de organismo fiscal autónomo.

Las instituciones descentralizadas, serán sin embargo, autoridades en el supuesto de que las leyes que las constituyan les concedan ese carácter. Tal es el caso de la Procuraduría Federal del Consumidor que en su ley tiene funciones de autoridad, con personalidad jurídica y

patrimonio propio, para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora.

El Presidente de la República, cuando se señale como autoridad responsable, será representado por el conducto del Procurador General de la República, por los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo a quienes en cada caso corresponda el asunto, según la distribución de competencias establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

3) Tercero Perjudicado. El tercero perjudicado es quien, en términos generales, resulta beneficiado con el acto que el quejoso impugna en el juicio de amparo y tiene, por lo mismo, interés en que tal acto subsista y no sea destruido por la sentencia que en el mencionado juicio se pronuncie. Por ello debe ser llamado a juicio y poder probar y alegar en su favor. Podría decirse que hace causa común con la responsable, en otras palabras, el tercero o terceros perjudicados, son las personas físicas o morales, que tengan derechos opuestos a los del agraviado y, por lo mismo, interés en que subsista el acto reclamado, lo hayan gestionado o no.

Históricamente no se le dio el carácter de parte sino hasta que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, en 1872, consideró que por equidad debían admitirse sus alegaciones y pruebas, es por ésta razón que se le denomina “perjudicado” pues al no haberse considerado como parte en el juicio desde un inicio, se le dejaba en estado de indefensión resultando la persona que tenía una pretensión incompatible con la del quejoso, verdaderamente perjudicada, de esta manera es el Código de Procedimientos Civiles de 1908 el que reconoce al tercero perjudicado como parte, pero éste podía apersonarse, sin que se le citara y llegar al juicio en la etapa en que el mismo se encontrara, por lo que su papel en el juicio no estaba adecuadamente regulada.

La fracción III del artículo 5º de la Ley de Amparo establece quienes pueden intervenir con dicho carácter.

4) Ministerio Público Federal. El Ministerio Público Federal, intervendrá cuando el caso de que se trate afecte, a su juicio, el interés público, supuesto en que podrá interponer los recursos relativos, ello implica que el llamado representante de la sociedad siempre debe ser

llamado al juicio constitucional como parte, y que a él atañe la facultad de decidir si interviene o no, según estime que el caso afecta o no el interés público.

El Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo, pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público.

2.3 Tramitación del Juicio de Amparo.

En líneas anteriores, precisamos que el amparo fue configurado de manera que se tramitaba en primera instancia ante los jueces de distrito y en segunda, por revisión de oficio por la Suprema Corte de Justicia, el procedimiento oficioso fue sustituido desde la ley de 1919, por la revisión a petición de parte, hasta llegar a un doble procedimiento, o sea el amparo directo, en única instancia ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte, y el amparo indirecto, en primera instancia ante los Juzgados de Distrito y en segundo grado, ante los mismos Tribunales Colegiados o la Corte, pero siempre a través de una impugnación a petición de parte.

El juicio de amparo se desenvuelve en dos procedimientos, o sea, indirecto y directo. El primero, como su nombre lo indica, comprende dos instancias: la que se desarrolla en primer grado ante los Jueces de Distrito y otra que se sustancia, en segundo grado ante los Tribunales Colegiados de Circuito o ante la Suprema Corte de Justicia, de conformidad con las reglas competenciales establecidas en la Constitución y en la Ley. El segundo, consta de una sola instancia que se sigue ante dichos Tribunales o ante la Corte; siendo ilustrativo considerar lo que el maestro Burgoa señala: *“El principio cardinal que delimita la competencia en materia de amparo entre los Jueces de Distrito, por una parte, y los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia, por la otra, consiste en que la acción constitucional se ejercita ante un juez de distrito, cuando los actos de autoridad que se reclamen no sean sentencias definitivas o laudos laborales definitivos, en cuyo caso incumbe el conocimiento del juicio de garantías, bien al Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, o bien, a la Suprema Corte, en sus*

*respectivas hipótesis.*⁴¹ En efecto, la anterior transcripción, nos proporciona una idea clara acerca de la procedencia de cada uno de los tipos procedimentales del juicio de amparo.

2.3.1 Amparo Uni-instancial o Directo.

El juicio de amparo directo tiene su fundamento en el artículo 158 de la Ley de Amparo, el cual es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda y excepcionalmente la Suprema Corte de Justicia en casos en que ejerce su facultad de atracción por considerar que el asunto afecta intereses generales; por otro lado, procede contra las sentencias definitivas o laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

Asimismo, este tipo procedimental presupone la existencia de una resolución definitiva que se estime contraria a la letra de la ley aplicable, a su interpretación jurídica o a sus principios generales del derecho; de igual forma, cuando dentro del juicio surjan cuestiones que no sean de imposible reparación sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, solo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o solución que ponga fin al juicio.

Ahora bien, el artículo 159 de la Ley de Amparo establece los actos que se consideran violaciones a las leyes procedimentales que pueden afectar las defensas del quejoso, siendo oportuno mencionar únicamente las siguientes:

1. Cuando no se le cite a juicio o se le cite en forma distinta de la prevenida por la ley;
2. Cuando no se le reciban las pruebas que legalmente haya ofrecido, o cuando no se reciban conforme a la ley;

⁴¹ BURGOA, Orihuela Ignacio. El Juicio de Amparo. *Ob. Cit.* p. 46.

3. Cuando no se le concedan los términos o prórrogas a que tuviere derecho con arreglo a la ley;

4. Cuando no se le muestren algunos documentos o piezas de autos de manera que no pueda alegar sobre ellos.

5. Cuando se le desechen los recursos a que tuviere derecho con arreglo a la ley, respecto de providencias que afecten partes substanciales de procedimiento que produzcan indefensión, de acuerdo con las demás fracciones de este mismo artículo.

6. Cuando el Tribunal judicial, administrativo o del trabajo, continúe el procedimiento después de haberse promovido una competencia, o cuando el juez, magistrado o miembro de un tribunal del trabajo impedido o recusado, continúe conociendo del juicio, salvo los casos en que la ley lo faculte expresamente para proceder.

Por otra parte, para que un fallo sea definitivo se requiere la concurrencia de las siguientes condiciones:

a) Que decida la controversia fundamental o principal en el juicio que se dicte.

b) Que contra la mencionada resolución no proceda ningún recurso legal ordinario que persiga como objeto su revocación o modificación.

Ahora bien, específicamente en materia fiscal, el amparo directo es procedente contra las sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por los tribunales siguientes:

-Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

-Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

-Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los estados.

-Excepcionalmente el Tribunal Superior de Justicia (caso de Chihuahua cuando conocen del Contencioso Administrativo).

La demanda deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable que la emitió, la cual tiene la obligación de señalar la fecha de notificación al quejoso de dicha resolución, así como la de presentación del escrito.

En suma, el Amparo Directo procede en tres casos:

1. Contra sentencias definitivas;
2. Contra laudos definitivos
3. Contra resoluciones que den por terminados los juicios aun cuando en ellos no se decida la materia de los mismos; por ejemplo cuando el acto reclamado sea una resolución en la que se sobresee un juicio.

En el primer y segundo casos tendrán el carácter de definitividad si la sentencia o laudo reúne tres requisitos, que de no actualizarse no procederá el Juicio de Amparo Directo:

1. Pronunciadas por Tribunales, ello porque el Amparo Directo está reservado únicamente para actos de Tribunales.
2. La sentencia o Laudo debe haber resuelto la litis en lo principal, por ejemplo el amparo indirecto nunca será procedente en contra de sentencias interlocutorias que resuelvan un incidente porque no resuelven la litis en lo principal.
3. La sentencia o laudo ya no debe admitir ningún recurso, ello en correspondencia al principio de definitividad al que aludimos previamente.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 158 de la Ley de Amparo, el Juicio de Amparo en la vía directa procede contra sentencias o laudos definitivos, bien sea que el Tribunal haya cometido la violación durante la tramitación del juicio o en la sentencia misma; en ese sentido, el Tribunal común puede cometer dos tipos de violaciones, por una parte, a derechos sustantivos y, por otra, a derechos adjetivos o procesales.

En ambos casos, el amparo sólo podrá interponerse hasta que se haya dictado la sentencia o laudo que resuelva en definitiva la litis.

En el tercer caso, cuando existen resoluciones que dan por terminado un juicio, pero por alguna razón el tribunal no dicta sentencia en cuanto al fondo, sino que emite una resolución

con la que termina el juicio aún cuando no resuelve la materia del mismo, como por ejemplo cuando se sobresee el juicio, por lo que si no está conforme con dicha determinación, el particular puede interponer el Amparo Directo no contra una sentencia definitiva porque evidentemente que en este caso no existe, sino en contra de la resolución que pone fin al juicio sin haber entrado al estudio del fondo del mismo.

En relación a la substanciación del amparo directo, debe partirse de la base de que la autoridad responsable será siempre un tribunal y la demanda de amparo se presenta por conducto de dicho Tribunal responsable y se dirige al Tribunal Colegiado de Circuito, siendo competente aquel que se encuentre en el lugar donde resida el Tribunal al que se le impute el acto reclamado.

Todos los demás requisitos son, en general los mismos que para el amparo indirecto a que nos referiremos en el siguiente punto, presentado algunas variantes:

Se elabora un escrito dirigido al Tribunal responsable en el juicio de que emana la resolución que se va a reclamar diciendo que se interpone una Demanda de Amparo Directo, se presenta ante el Tribunal responsable y es el quien va a acordar la demanda de amparo, acordarán la interposición del amparo, que se tienen por exhibidas las copias que se acompañen al escrito de demanda y se ordenará el emplazamiento de los terceros perjudicados que serán las otras partes en el juicio ordinario, haciéndose de su conocimiento la interposición del amparo y el término que tienen para acudir a defender sus derechos.

Asimismo, se ordenará que se remita al Tribunal Colegiado de Circuito el escrito original que contenga la demanda de amparo, la copia para el Ministerio Público Federal y, además el expediente completo del que emanó la sentencia reclamada.

Cuando se solicita la suspensión se hace ante la autoridad responsable, es interesante porque se solicita ante el propio tribunal responsable ya que el Tribunal Colegiado no tiene competencia para ello, circunstancia que se desprende del artículo 170 de la Ley de Amparo, relacionado con el artículo 107, fracción XI de la Constitución así, al tener por presentada la demanda de amparo la autoridad responsable resolverá sobre la suspensión y dicha suspensión se concederá o se negará de plano, esto es, no como incidente pues no está

previsto de dicha forma; asimismo, los requisitos para su procedencia se encuentran establecidos de los artículos 170 a 176 de la Ley de Amparo.

En el supuesto de que la demanda se admita, requerirá al Tribunal responsable para que rinda el informe justificado, se dé intervención de ley al Ministerio Público Federal; ahora bien, dicho informe debe rendirse cuando menos ocho días antes de la celebración de la audiencia constitucional, en la cual las partes podrán rendir sus pruebas y alegar incluso verbalmente sin exigir que sus alegaciones se hagan constar en autos.

Una vez hecho lo anterior, con el expediente completo se turna a uno de los tres magistrados que integren el colegiado y será el magistrado ponente o relator y será el encargado de elaborar el proyecto de sentencia, una vez elaborado el proyecto se listará para ser resueltos en cinco días, es decir, se reúnen los tres magistrados lo discuten y determinan la resolución que procederá, conceder el amparo, sobreseer o negar el amparo directo.

Las pruebas en el Juicio de Amparo Directo se constriñen a lo que está en el expediente que se remite en el que obra la sentencia reclamada.

2.3.2 Amparo Bi-instancial o Indirecto.

Este tipo procedimental es de doble instancia, correspondiendo la primera, a los jueces de distrito, y el segundo grado, a través del llamado recurso de revisión, interpuesto por la parte afectada, generalmente ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

Este tipo de amparo puede emplearse para combatir las disposiciones legales expedidas tanto por el Congreso de la Unión, como por las legislaturas de los Estados, así como los reglamentos del Presidente de la República o de los gobernadores de los Estados, cuando el afectado considere que las disposiciones legales respectivas contrarían la Constitución y entonces recibe el nombre de *amparo contra leyes*. En este caso el agraviado puede acudir ante un juez de distrito indicando como reclamados la expedición y promulgación de una ley o reglamento, cuando el ordenamiento respectivo lesione sus derechos desde el momento en que entre en vigor (leyes autoaplicativas), o señalando también a las autoridades que han aplicado en su perjuicio las disposiciones legales combatidas.

Bajo ese contexto,, el artículo 114 de la Ley de amparo, es el precepto que establece los supuestos de procedencia del amparo indirecto, los cuales se pueden resumir como sigue:

1. Leyes Federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República, reglamentos de leyes expedidos por el gobierno de los estados, decretos o acuerdos de observancia general, que causen agravio al quejoso por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación.

2. Actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

3. Actos de Tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

4. Actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación.

5. Actos ejecutados dentro o fuera del juicio que afecten a personas extrañas a él, cuando no haya algún medio de defensa para modificarlos o revocarlos.

6. Leyes o actos de la autoridad federal o de los estados que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o que invadan el ámbito de la autoridad federal.

Ahora bien, en cuanto a los términos que la Ley establece para la interposición oportuna del juicio de amparo indirecto, se tienen los siguientes:

De 15 días hábiles cuando se trata de leyes heteroaplicativas, es decir aquellas que se demandan con el primer acto de aplicación o bien, los actos de autoridad antes precisados

De 30 días hábiles en el caso de leyes autoaplicativas.

En materia fiscal, el amparo indirecto se interpone con mayor frecuencia en contra de los siguientes actos:

1. Amparo contra leyes fiscales.
2. Violación al derecho de petición, por ejemplo en materia de consultas.
3. Contra actos en el juicio que se promueven ante tribunales contencioso administrativos que tengan una ejecución que sea de imposible reparación sobre las personas o las cosas. (Por ejemplo es muy frecuente el caso en que se interpone el juicio de amparo cuando se desecha o niega la suspensión durante el procedimiento contencioso administrativo).

Amparo contra leyes.

Ésta es una de las materias más trascendentes y de singular importancia en el amparo, pues se busca, ante el Poder Judicial de la Federación, dejar sin efectos una ley por considerar que es inconstitucional y por no encajar en el sistema impositivo de la república, porque viola la garantía que la Ley Fundamental establece a favor de los particulares.

Ahora bien, en el amparo contra leyes siempre debe tenerse presente lo previsto por el artículo 31, fracción IV, constitucional, que señala:

“Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

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

De la transcripción anterior se desprenden las garantías que pueden ser violadas al establecerse una ley:

Proporcionalidad: No se toma en cuenta la capacidad contributiva.

Equidad: No generalidad, no igualdad en la imposición. A personas colocadas en el mismo supuesto impositivo no se les imponen cargas y obligaciones.

Legalidad: La contribución no está en la ley o no se señalan todos los elementos de la contribución.

Destino del gasto: La contribución no está destinada a satisfacer el gasto público.

Residencia: Se pretende cobrar impuestos de una entidad diferente de donde reside el gobernado.

Es importante destacar que en materia fiscal, cuando se trate de leyes heteroaplicativas, el sujeto pasivo de la relación jurídica impositiva puede tener dos momentos para interponer el amparo:

a) Esperar a que la autoridad le aplique las leyes, mediante determinación, mandamiento de ejecución o requerimiento de cumplimiento de obligaciones vinculado al impuesto o a la norma jurídica que se va a tildar de inconstitucional; o:

b) El contribuyente se autoaplica la ley, por ejemplo: presentando la declaración de pago vinculada al ordenamiento jurídico que se considera inconstitucional y a partir de ese momento empieza a configurarse el término de 15 días para presentar la demanda de amparo ante el juez de distrito; siendo importante tener en consideración que un tercero puede aplicar al gobernado la disposición jurídica que se estima inconstitucional, como sería una retención de impuestos, pues con esa situación le aplicaron la ley al sujeto pasivo de la contribución y, por tanto, empieza a correr el periodo de 15 días para formular la demanda de amparo.

Por violación al derecho de petición.

En esta parte del amparo se hace valer la violación al artículo 8º de la Constitución, debido a que la autoridad no ha contestado la petición del particular, comprendiéndose en este género, la especie Negativa Ficta que únicamente opera en materia fiscal y que se encuentra contemplada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación.

Contra actos en el juicio, cuando la reparación de los daños o los perjuicios causados por la ejecución del acto sean de imposible reparación:

Esta violación tiene lugar en determinados acuerdos, proveídos o autos, dictados en los juicios contencioso – administrativos que sean de consecuencias serias y que tengan como consecuencia efectos desfavorables para el particular, por ser de imposible reparación.

Ahora bien, en relación a su substanciación, como todo juicio, el amparo se inicia con la admisión de la demanda, sin embargo el escrito de demanda debe contener los requisitos legales establecidos en el artículo 116 de la Ley de Amparo que de no satisfacerse darían lugar a algún tipo de prevención al quejoso o bien, el desechamiento de la demanda, por no contar con los requisitos mínimos previstos en la ley de la materia.

En el escrito de demanda debe señalarse:

- a) Nombre y domicilio del quejoso o quejosos (fracción I);
- b) Nombre y domicilio del tercero perjudicado o de los terceros perjudicados en caso de que los haya (fracción II)
- c) Señalamiento de las Autoridades responsables (fracción III);
- e) Acto Reclamado, esto es, el señalamiento de la Ley o acto de cada autoridad que se reclame, en donde el quejoso manifestará bajo protesta de decir verdad cuales son los hechos o abstenciones que le constan, (fracción IV)
- f) Los preceptos constitucionales que se estimen violados (fracción V)
- g) Conceptos de violación.
- h) Si el amparo se pide con fundamento en el artículo 1º, fracción II de la Ley de Amparo, deberá precisarse la facultad de los Estados que haya sido invadida por la autoridad Federal y si el amparo se pide con apoyo en la fracción III del mismo se señalara el precepto de la Constitución que contenga la facultad de la autoridad Federal que haya sido vulnerada o restringida. (fracción VI)

Asimismo, dentro del escrito inicial de demanda puede promoverse el Incidente de Suspensión, siendo el Juez de Distrito el que puede conceder o negar dicha suspensión, sin embargo, este importante tema será objeto de análisis en el siguiente capítulo.

Una vez presentada la demanda, el juez de distrito recibe la demanda, lo primero que hace es determinar si es competente o no y, de no existir conflicto de competencia, deberá acordar la demanda, ahora bien, a un escrito de demanda pueden recaerle tres tipos de acuerdos:

1. Acuerdo desechatorio de demanda.

2. Acuerdo aclaratorio de la demanda

3. Acuerdo admisorio de demanda. Cuando la demanda de amparo reúne todos los requisitos previstos en el artículo 116 de la Ley de Amparo, o habiendo previamente un acuerdo aclaratorio, se cumplió con las prevenciones efectuadas, el juez de distrito dictará un acuerdo admisorio de demanda, en el que se ordenará emplazar a las autoridades responsables requiriéndoles para que rindan sus informes justificados dentro del término de cinco días, siendo importante precisar que la demanda de amparo y el informe justificado integran la litis del juicio de amparo.

Es importante mencionar que si la autoridad no rinde su informe justificado se tendrán por ciertos los hechos, sin que ello implique que sean inconstitucionales, ya que la prueba de inconstitucionalidad seguirá siendo del quejoso. Finalmente en el Informe justificado no podrán subsanarse las deficiencias o errores en que incurrieron al emitir el acto reclamado.

De igual forma, se ordena emplazar a los terceros perjudicados en caso de que los haya, haciéndoles saber su derecho para intervenir en el juicio para defender sus derechos y se le da la intervención de ley al Ministerio Público Federal adscrito al Juzgado dándosele copia de la demanda de amparo y del auto admisorio.

Se señala la fecha y hora para que tenga verificativo la audiencia constitucional, que será de pruebas, en su caso, alegatos y sentencia.

Finalmente si procede acordar la suspensión del acto reclamado por así haberlo solicitado la parte quejosa, o bien proceda de oficio se proveerá lo conducente, cuya tramitación analizaremos en el capítulo siguiente.

En relación a las pruebas de conformidad con el artículo 150 de la Ley de Amparo Se admiten toda clase de pruebas con dos excepciones:

1. *Confesional (posiciones):*
2. *Las que fueren contra la moral y el derecho.*

En materia de amparo, las pruebas se anuncian, se preparan y finalmente se ofrecen, ello porque la Audiencia Constitucional es una Audiencia de pruebas, alegatos y sentencia, por lo que el día de la Audiencia Constitucional el expediente deberá estar totalmente integrado, y al ofrecerse, en ese momento se admiten y se desahogan todo en el mismo acto.

Una vez que ha quedado integrado el expediente debe entonces llevarse a cabo la Audiencia Constitucional, la cual únicamente puede diferirse en los siguientes supuestos:

1. No se ha dado cumplimiento al auto admisorio de demanda.
2. Las autoridades responsables no rindieron sus informes justificados dentro del término previsto por la Ley.
3. Cuando las pruebas no se encuentran debidamente preparadas.

Ahora bien, si el expediente está debidamente integrado ya no existe impedimento para que siga la substanciación del juicio, en este caso si tendrá verificativo la Audiencia Constitucional, la cual, como precisamos en párrafos antecedentes, es una Audiencia de Pruebas, Alegatos y Sentencia, son los tres aspectos procesales en un solo acto que configura la Audiencia Constitucional y una vez que termina la etapa probatoria termina la primera fase de la Audiencia Constitucional.

Prosigue entonces la etapa de *Alegatos*, en la que las partes pueden formular alegatos por escrito o verbalmente, y una vez terminada esta etapa, termina la intervención de las partes y solo queda la etapa de sentencia y prácticamente con esta etapa termina la Audiencia Constitucional, el juez se reserva para dictar sentencia, es muy poco frecuente que se dicte en este momento siempre se dicta posteriormente, teniendo lugar la *etapa de Sentencia* que forma parte de la Audiencia Constitucional, del mismo acto procesal a pesar de que nunca se dicta en la fecha de la celebración de la Audiencia, sino posteriormente. Ahora bien la sentencia que se dicte puede ser en tres sentidos:

1. Sobreseimiento del Juicio.
2. Negando el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión
3. Concediendo el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión.

Es importante mencionar que en una misma demanda puede haber varias autoridades responsables y pueden estarse reclamando varios actos, por lo que la sentencia puede ser en el sentido de sobreseer en un aspecto, negar en otro y conceder en otro punto, es decir puede ser sólo negando, sobreseyendo o concediendo o combinando dos o mas extremos.

Por otro lado, cuando el Juez de Distrito dicta la sentencia, termina la primera instancia del amparo bi-instancial y, en contra de esa sentencia procede el recurso de revisión que será competencia en ocasiones, del Tribunal Colegiado de Circuito y en otras ocasiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la resolución que para el efecto se emita puede modificar, confirmar o revocar la sentencia recurrida, si revoca la sentencia que concedió el amparo, puede decir que debe negarse y se niega el amparo, también puede confirmar, pero en cualquier caso, lo que resuelva la corte o el colegiado termina con la segunda instancia y con ello termina el juicio, se tiene como verdad legal y será una sentencia que cause ejecutoria.

Si se trata de amparo contra leyes, tal y como expusimos con anterioridad, la sentencia será tal que únicamente sustrae de la aplicación del ordenamiento respectivo al afectado en virtud del principio conocido como Fórmula Otero, que aunque se encuentra muy debatido en la actualidad, a nuestro parecer debe permanecer como principio rector del juicio de amparo, puesto que, de no ser así, perdería su naturaleza ya que a la par se modificarían o desaparecerían otros principios que lo rigen, como por ejemplo, el de instancia de parte agravada, por que si algún gobernado reclama en amparo una ley y el amparo le es favorable,

esa sentencia de amparo tendría efectos generales, lo cual nos lleva a preguntarnos que sucedería en el caso de impugnación de leyes, pues, de ser declarada dicha ley inconstitucional con efectos generales y, por ende, inaplicable, necesariamente implica una inserción en la esfera competencial del poder legislativo, lo cual de ninguna manera puede permitirse, se estaría vulnerando el principio de división de poderes y, con ello, tampoco tendría sentido el principio de instancia de parte agraviada. Incluso pensemos en actos de autoridades administrativas, cuyos actos son unilaterales concretos y coercibles; luego entonces, si van dirigidos a un particular en específico, particularizándose dicho acto, y si el particular afectado decide impugnarlo y obtiene el amparo y protección de la justicia de la unión ¿Como podría tener efectos generales?

Específicamente, por lo que hace al *amparo en materia fiscal*, podemos ubicarlo en lo que se ha denominado *amparo en materia administrativa*, ya que cuando se produzca un acto, se pronuncie una resolución o se incurra en omisión, por parte de una autoridad fiscal -que tienen el carácter de administrativas- y contra esta conducta que afecte a un particular, no exista posibilidad de acudir ante un tribunal administrativo, entonces puede combatirse a través del amparo y de manera inmediata ante un juez de distrito, y en segunda instancia ante la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito.

En ese sentido, los medios de defensa en el ámbito fiscal, pueden conceptualizarse como *“las facultades que brinda el Estado a los particulares para hacer frente a un acto administrativo que pueda afectar el interés de los contribuyentes y que, por tanto, es susceptible de ser impugnado por el propio contribuyente.*

Son sin duda una oportunidad y un derecho con que cuenta el contribuyente para hacer válidos sus derechos, respecto a todos los actos de autoridad que le causen agravio, desde una simple multa por incumplimiento en alguna obligación fiscal, hasta un crédito estratosférico fincado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como resultado de sus facultades de comprobación o incluso defenderse de la inconstitucionalidad de alguna ley de carácter fiscal o alguna de sus reformas

...El juicio de amparo reglamentario de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de nuestro país, y que sin ser propiamente un medio de defensa en el ámbito fiscal

(exclusivamente), resulta ser un medio complementario –por llamarlo de alguna forma- de los medios de defensa en materia fiscal...⁴²

Por lo regular todo acto de defensa del contribuyente parte de los actos administrativos de la autoridad y es donde debe examinarse que se encuentran apegados a derecho y que cumplan con los requisitos necesarios para garantizar la legalidad de los mismos, ahora bien, siguiendo el pensamiento de Miguel Acosta Romero, referido por Humberto Gallegos Reyes, *“el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.”⁴³*

En relación a los elementos del acto administrativo en la relación tributaria, tenemos que los sujetos serán activo y el sujeto pasivo; definiendo al sujeto activo como aquella autoridad generadora del acto administrativo. El sujeto pasivo o contribuyente es aquél sobre el cual recae el acto administrativo.

Ahora bien, como todo acto administrativo, los actos que provengan de autoridades fiscales deben cumplir los requisitos previstos en la Ley Fundamental para dar certeza a los contribuyentes de que la actuación de la autoridad se encuentra dentro del marco marcado por la Constitución; así, el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación es el que específicamente establece los requisitos que debe tener todo acto administrativo de naturaleza fiscal, que establece los requisitos mínimos que deben colmar, siendo éstos:

1. Constar por escrito en documento impreso o digital.
2. Señalar la autoridad que lo emite.
3. Señalar lugar y fecha de emisión.
4. Estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

⁴² GALLEGOS, Reyes Humberto. *Los Juicios de Nulidad y Amparo en Materia Fiscal*. Ed. ISEF, México, 2003. p. 11.

⁴³ Loc. Cit.

5. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido.

En efecto, dicho precepto se refiere a los actos administrativos de naturaleza fiscal, sin embargo, atiende a los requisitos que consigna el artículo 16 constitucional como esenciales para el respecto de la garantía de legalidad a que se refiere este último, pues en su primer párrafo consagra la garantía de legalidad al establecer: *“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...”*⁴⁴

Ahora bien, el mandamiento escrito de la autoridad competente implica no sólo el que la autoridad plasme en un documento un acto de molestia, sino que también conlleva que dicho mandamiento esté firmado por la autoridad que lo expide, ya que la firma del funcionario se constituye en la manifestación externa de voluntad del acto hacia el gobernado, lo cual otorga seguridad al gobernado; asimismo, dicha autoridad debe ser competente, esto es que tenga la facultad para realizar determinados actos, la cual debe ser otorgada por un acto legislativo material, es decir, únicamente mediante Ley o Reglamento, ello por que “las autoridades, solo pueden hacer lo que la ley les permite”, y que esté actuando con normas jurídicas existentes.

En relación al supuesto: *“Que funde y motive la causa legal del procedimiento”*, es preciso destacar que la fundamentación y la motivación son dos cosas distintas para efectos de validez de todo acto de autoridad, pero tal y como señala García Reyes *“...son indivisibles para efectos de legalidad y no pueden existir la una sin la otra”*,⁴⁵ siendo de explorado derecho que la fundamentación se da por satisfecha cuando en el acuerdo, orden o resolución se citan las disposiciones legales que se consideran aplicables al caso y la motivación, son las circunstancias especiales sean bastantes para provocar el acto de autoridad, sin embargo, no basta que la resolución tenga una debida fundamentación y motivación, sino que, además debe existir un nexo entre dichos requisitos de manera que haya adecuación entre la fundamentación la conducta del particular y la motivación.

El onceavo párrafo del artículo 16 en comento, nos da el fundamento de los actos de molestia de las autoridades administrativas llamados “visitas domiciliarias” y sobre todo que

⁴⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

⁴⁵ GALLEGOS, Reyes Humberto. Ob. Cit. p. 19

éstas deben de sujetarse a las formalidades prescritas por los cateos, es decir, al inicio del procedimiento la autoridad deberá de fundamentar y motivar su actuación por medio de mandamiento escrito de la autoridad competente y al término de la visita levantar en acta circunstanciada todo lo que aconteció durante el proceso en presencia de testigos ratificando el término del proceso con la firma de las partes actoras y de los testigos.

Por otra parte, el artículo 14 constitucional, mismo que en su segundo párrafo consagra la garantía de audiencia al señalar: *Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.*

En relación a las formalidades esenciales del procedimiento, se pueden dividir de acuerdo con Humberto Gallegos en:

a) la notificación del acto administrativo y el documento en que se manifieste lo que la autoridad pretende del gobernado;

b) el proceso de verificación por parte de la autoridad y su circunstanciación en las actas respectivas;

c) el inicio del procedimiento de defensa del gobernado;

d) la presentación de alegatos, y

e) la resolución que ponga fin al procedimiento.⁴⁶

Circunstancias que de no presentarse se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del gobernado

En relación a la comunicación entre el Estado y sus gobernados tenemos el artículo 8º constitucional que consagra el derecho de petición y la obligación por parte del Estado de responder todo escrito que formule el gobernado y dicha respuesta debe ser en breve término, incluso la Suprema Corte de Justicia ha establecido que dicho breve término debe entenderse como de cuatro meses.

⁴⁶ Ibid. p. 21.

Asimismo, los artículos 131 y 37 del Código Fiscal de la Federación consagran la figura de la negativa ficta que según Humberto Gallegos puede definirse como *“la prescripción legal que se atribuye a una situación inexistente en perjuicio del contribuyente”*⁴⁷ más adelante el mismo autor refiere que dicha concepción de la negativa ficta es una violación evidente a las garantías de los gobernados planteando la siguiente interrogante: *“...¿como puede ser posible que el silencio de la autoridad sea interpretado en contra del gobernado?, siendo que en alusión al artículo 14 Constitucional no se respetan las garantías esenciales del procedimiento, y también en relación con el artículo 16 de nuestra Constitución se pretende que el gobernado “suponga” que existe una resolución en su contra sin que medie un mandamiento escrito de la autoridad, y lo que resulta mas increíble aún es que tanto el Poder Judicial como el órgano legislativo no han hecho nada por pronunciarse en contra de esta figura en materia fiscal o de plano derogarla.”*⁴⁸

En nuestra opinión la figura contenida en el artículo 8º constitucional es el género de la contenida en el diverso 131 del Código Fiscal de la Federación, pues en el artículo 8º jamás se dice que el silencio de la autoridad será interpretado como una negativa sino puede ser también una positiva ficta, luego entonces, es dable concluir que el artículo 8º constitucional contempla tanto resoluciones fictas positivas como negativas.

Bajo este contexto, es dable concluir que el inicio del procedimiento de la defensa del contribuyente inicia o gira en torno a los actos administrativos de las autoridades en materia fiscal y, retomando los requisitos establecidos en el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, si existe alguna violación respecto de los requisitos que deben reunir los actos administrativos emitidos por autoridades fiscales, tenemos que se contempla el primer medio de defensa previsto en el Código Fiscal, que es el recurso de revocación regulado en el artículo 116 de dicho ordenamiento legal, el cual es optativo ya que directamente se puede acudir al juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual una vez substanciado emitirá la resolución correspondiente y, en caso de que su resolución sea contraria a los intereses del particular puede acudir al juicio de amparo directo; asimismo, también puede ocurrir que durante la substanciación del juicio contencioso administrativo sobrevenga alguna de las causas de procedencia del amparo indirecto.

⁴⁷ Ibid. p. 23.

⁴⁸ Ibid. p. 23.

La ley de amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la instancia procesal por medio de la cual el gobernado puede acceder a un juicio ante los Tribunales del Poder Judicial de la Federación al sentirse agraviado en sus garantías constitucionales, el juicio de amparo es la siguiente instancia (extraordinaria), una vez concluido el juicio de nulidad en la cual se confirme el acto recurrido en perjuicio del contribuyente, o bien en contra dictados dentro de este; siendo necesario aclarar que la demanda de amparo versará únicamente sobre las garantías que fueron violadas en perjuicio del contribuyente durante la instancia del juicio de nulidad y su sentencia, por otra parte, tenemos el juicio de amparo indirecto, que procede contra actos de autoridad, que para el caso de la materia fiscal, procede en contra de actos dictados dentro del proceso contencioso administrativo que vulneren las garantías del contribuyente, e incluso contra actos de cualquier autoridad fuera de lo contencioso administrativo que de igual forma vulneren las garantías del gobernado; asimismo, en términos del artículo 114 de la Ley de Amparo, es procedente en contra de leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República, reglamentos de leyes locales expedidos por los Gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso, para una mayor claridad, conviene reproducir el texto del precepto de cita que define la procedencia del juicio de amparo indirecto:

Hasta aquí, hemos visto la procedencia tanto en el juicio de amparo directo, como del amparo indirecto, no obstante ello, la propia ley de amparo señala impedimentos que tienen los tribunales de la federación para conocer de leyes o actos de autoridad (en un sentido amplio), que violen garantías individuales, de esta forma se prevé en el artículo 73 de la ley de amparo contra que actos es improcedente el juicio de amparo, siendo importante considerar los siguientes:

1.- Contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas;

2.- Contra leyes o actos que sean materia de otro juicio de amparo que se encuentre pendiente de resolución, ya sea en primera o única instancia, o en revisión, promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas;

3.- Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso;

4.- Contra leyes, tratados y reglamentos que, por su sola vigencia, no causen perjuicio al quejoso, sino que se necesite un acto posterior de aplicación para que se origine tal perjuicio;

5.- Contra actos consumados de un modo irreparable;

6.- Contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento;

7.- Cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado;

8.- Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley, sin que exista obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación.

9.- Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado;

CAPITULO III. DE LA SUSPENSIÓN

3.1 El Incidente de Suspensión.

Como nota introductoria al presente capítulo resulta importante reproducir las palabras del maestro Ignacio Burgoa acerca de la trascendencia de la figura de la suspensión en el juicio de amparo, al respecto señala: “La suspensión del acto reclamado es la institución que dentro de nuestro juicio de amparo reviste una importancia trascendental, a tal grado que, en muchas ocasiones, sin ella, nuestro medio de control sería nugatorio e ineficaz. En efecto, es mediante la suspensión del acto reclamado como se mantiene viva la materia del amparo, constituida por las situaciones concretas y específicas que el agraviado pretende preservar. Bien es cierto que, como hemos advertido, la sentencia constitucional tiene efectos restitutorios, por lo que podría pensarse que, mediante ella, se reintegraría al quejoso en el goce y disfrute de sus derechos conculcados en caso de que se le concediese la protección federal; mas también es absolutamente verídico, que muchas veces, si no se suspendiera el acto reclamado evitando su consumación, y siendo ésta de naturaleza irreparable, la materia tutelada por el juicio de amparo se destruiría irremediamente. Por otra parte, en otros casos en los que la consumación del acto reclamado no es irreparable y no trae como consecuencia la destrucción definitiva de la materia del amparo, también la suspensión juega un papel relevantemente preponderante, puesto que en varias ocasiones, si no se suspendiere a tiempo oportuno el acto o los actos reclamados, la sentencia que otorgara al quejoso la protección federal sería jurídica y prácticamente muy difícil de ejecutar, en vista de la diversidad y aun variedad de situaciones de derecho y de hecho que podría derivarse de situaciones de derecho y de hecho que podría derivarse de la realización de los actos reclamados, hipótesis que en la realidad son muy frecuentes, continúa diciendo el tratadista de cita que, la suspensión del acto reclamado implica un factor de influencia e importancia decisivas en nuestro juicio de amparo, bien se trate de actos de consumación irreparable jurídica y materialmente (como la muerte del quejoso a consecuencia de la ejecución del acto autoritario de privación respectivo), o de actos de difícil reparación jurídica o práctica, que es lo que sucede en la mayoría de las ocasiones reales.”⁴⁹

⁴⁹ BURGOA, Orihuela Ignacio. El Juicio de Amparo. *Ob. Cit.* pp. 705 y 706

3.2 Concepto.

3.2.1 Etimológico.

Etimológicamente la palabra suspensión deriva del latín *suspensio, suspensionis*, que es la acción y efecto de suspender. A su vez, el verbo "suspender", del latín *suspendere*, en una de sus acepciones significa: "detener o diferir por algún tiempo una acción u obra".

3.2.2 Gramatical.

Gramaticalmente, la palabra suspensión cuenta con diversos significados siendo importantes los siguientes:

1. "*f. Acción y efecto de suspender.*"⁵⁰

A su vez suspender, implica *detener o diferir por algún tiempo una acción u obra.*

3.2.3 Jurídico.

Víctor Barragán Benítez, señala que "*...partiendo de la premisa lingüística, en lo primero que se piensa al hablar de la suspensión es en un dique que impide el desarrollo de un acontecimiento que puede ser humano o no; así, la suspensión como institución jurídica inmanente a la materia de amparo, es sui generis y, difícilmente tendría éxito este medio de control constitucional sin la suspensión, porque el objeto de ésta se encamina, se concretiza y se constriñe a mantener vigente el acto que el quejoso reclama a la autoridad responsable por inconstitucional y sus efectos consisten en evitar que la autoridad siga menoscabando la esfera individual de la persona.*"⁵¹

⁵⁰ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. 22^a ed.

⁵¹ BARRAGÁN, Benítez Víctor. Ley de Amparo Comentada con Jurisprudencia. Tomo II. OGS, Editores, SA. de C.V. Puebla, Puebla. P. 949.

Siguiendo a Ignacio Burgoa, *“la suspensión in genere puede presentarse bajo dos aspectos, no independientes ni autónomos entre sí, sino bajo una relación de causa efecto.... Evidentemente la suspensión puede consistir, o bien en un fenómeno (acto o hecho), o bien en una situación o estado... La suspensión in genere, como fenómeno o acontecimiento, es de realización momentánea; en cambio, bajo el aspecto o carácter de situación, implica un estado o posición de desarrollo prolongado, pero limitado, desde el punto de vista temporal; asimismo, su diferencia específica está integrada por su objetivo, el cual es la paralización o cesación temporalmente limitadas de un acto positivo, esto es, de algo que se realice o sea susceptible de realizarse, pues lo negativo, lo que no tiene o no puede tener existencia positiva, es imposible de suspenderse, es decir, de paralizarse o hacerse cesar; de igual forma, la paralización o cesación temporales de un “algo” (abarcando dentro de este concepto genérico todas las consecuencias hipotéticas que puedan darse) nunca suponen la invalidación o anulación de lo transcurrido o verificado con anterioridad, pues sólo equivalen a la detención de su desarrollo futuro. Consiguientemente, el acto o la situación suspensivos nunca invalidan, nunca tienen efectos retroactivos sobre aquellos en que operan, sino siempre consecuencias futuras, consistentes en impedir un desenvolvimiento posterior.”*⁵²

Así, del análisis anterior, Ignacio Burgoa arriba al siguiente concepto de suspensión: *“la suspensión será aquel acontecimiento (acto o hecho) o aquella situación que caracterizan la paralización o cesación temporalmente limitadas de algo positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo, el desarrollo o las consecuencias de ese “algo”, a partir de dicha paralización o cesación, sin que se invalide lo anteriormente transcurrido o realizado.”*⁵³

Ahora bien, la suspensión en materia de amparo siempre opera sobre el acto reclamado; tiene en todo caso efectos en relación con la actividad autoritaria inconstitucional desde el punto de vista del artículo 103 de nuestra Ley Suprema. Así, la suspensión puede operar de dos maneras distintas: o bien se traduce en la paralización desde su comienzo o desde que está *in potentia*, antes de que se actualice; o bien, impide las consecuencias del propio acto.

Por otra parte, para que un acto sea susceptible de suspenderse, debe ser de índole positiva, esto es, que implique pronunciación, orden o ejecución (esta última actual o potencial);

⁵² BURGOA, Orihuela Ignacio. El Juicio de Amparo. *Ob. Cit.* p. 710.

⁵³ Loc. Cit.

que no se traduzca en una mera y pura abstención o en un simple no hacer por parte de la autoridad responsable.

Anteriormente la suspensión del acto reclamado nunca tenía efectos restitutorios del goce o disfrute de los derechos violados, pues se consideraba que tales efectos son privativos de la sentencia constitucional que otorgue al quejoso la protección federal, en caso de que se resuelva que el acto reclamado no se encuentra ajustado a derecho por lo que sus efectos se constreñían exclusivamente a paralizar temporalmente el comienzo, desarrollo o consecuencias del acto reclamado que pudiera dejar el juicio sin materia, sin embargo, dicha consideración ha sido acertadamente modificada, toda vez que la suspensión se consideraba como la paralización de los efectos del acto reclamado, a fin de que las cosas se mantuvieran en el estado en que se encontraran, sin embargo existen diversos actos que a través de la concesión de la suspensión para el efecto de que las cosas se mantengan en el estado que guarden hacen nugatoria la medida suspensiva para el efecto que efectivamente se solicita, por ejemplo el caso de congelamiento de cuentas, o bien, cuando se clausuran negociaciones; por ello, puede válidamente concederse la suspensión de actos que puedan tener efectos positivos como levantar una clausura, con independencia de que en el juicio constitucional se determine que no le asiste la razón al quejoso y, por ende, deba reanudarse la clausura.

En atención a lo anterior, Ignacio Burgoa señala que *la suspensión en el juicio de amparo es aquel proveído judicial (auto o resolución que concede la suspensión de pleno u oficioso, provisional o definitiva) creador de una situación de paralización o cesación, temporalmente limitada, de un acto reclamado de carácter positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo o iniciación, desarrollo o consecuencias de dicho acto, a partir de la mencionada paralización o cesación, sin que se invaliden los estados o hechos anteriores a éstas y que el propio acto hubiese provocado.*⁵⁴

Por otro lado, la suspensión es procedente atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, sendo improcedente en contra de los actos que a continuación se enlistan:

- a) “Actos de particulares.
- b) Actos negativos.
- c) Actos consumados.

⁵⁴ Ibid.

d) Actos de tracto sucesivo. Para saber si procede o no la suspensión respecto de ellos hay que hacer un distingo: si la suspensión se solicita después de que se han ejecutado los actos teológicamente unitarios, es a todas luces improcedente, porque son actos consumados; por el contrario, si la suspensión se pide para impedir que se ejecuten ciertos actos o hechos que deban realizarse para obtener el común, no obstante que ya han tenido lugar otros anteriores, la suspensión respecto de los primeros es perfectamente procedente, cuyos efectos consisten en impedir la continuación de la serie o sucesión, por ejemplo el Procedimiento Administrativo de Ejecución.

e) Actos futuros inminentes y probables.

f) Suspensión contra una ley. Sólo procede en términos generales exclusivamente desde el punto de vista de la naturaleza del acto reclamado, contra leyes auto-aplicativas, ello porque cuando se trata de leyes hetero-aplicativas, la suspensión se concedería o negaría, en cuanto a su procedencia en relación con la índole del propio acto *strictu sensu*. Por otro lado, el efecto de la suspensión de una ley auto-aplicativa, consiste en impedir, para el futuro, la formación automática que establezca en relación con el quejoso, eximiéndolo de su observancia mientras se resuelva el juicio de amparo en cuanto al fondo por decisión que cause ejecutoria. Lo mismo sucede con los reglamentos que son actos materialmente legislativos.⁵⁵

Concluimos este punto haciendo una reflexión en relación a la importancia de la figura de la suspensión, en efecto, la suspensión del acto reclamado, en muchas ocasiones constituye una de las razones por las cuales se interpone el juicio de garantías, tan es así que es común ver en demandas de amparo que se incluye un capítulo relativo al incidente de suspensión dada su importancia en relación a la conservación de la materia del juicio; por ello, la tramitación de dicho incidente se hace con la mayor celeridad posible o al menos, así se estipula en la Ley de Amparo tal y como veremos con posterioridad, por ende, no es dable que se exijan requisitos que entorpezcan la defensa de los contribuyentes, pues tienen derecho a que los efectos de un acto que se tilda inconstitucional se paralicen hasta en tanto se resuelva si el acto se encuentra o no ajustado a derecho.

Bajo esas circunstancias, podemos decir que el requisito de efectividad de la suspensión, que se traduce en el otorgamiento de una garantía del interés fiscal a través de un depósito en efectivo, dificulta la defensa del particular y, de no cumplirse dicho requisito se hace nugatoria la medida suspensiva, lo cual es grave, pues no debe perderse de vista que el

⁵⁵ Ibid.

objetivo primordial de la suspensión es mantener viva la materia del juicio y no ocasionar al particular un daño de imposible reparación siendo éste último un requisito de procedencia, esto es que la suspensión pueda ocasionar un perjuicio de difícil reparación al particular.

3.3 Naturaleza Jurídica de la Suspensión.

La suspensión del acto reclamado participa de las llamadas *medidas cautelares*, que son calificadas también como providencias o medidas precautorias, las cuales 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.

Hacemos nuestro lo contenido en el diccionario jurídico mexicano respecto a que “...éste es uno de los aspectos esenciales del proceso, ya que el plazo inevitable, por el cual se prolonga el procedimiento hasta la resolución definitiva de la controversia, hace indispensable la utilización de estas medidas precautorias para evitar que se haga inútil la sentencia de fondo, y, por el contrario, lograr que la misma tenga eficacia práctica.”⁵⁶ Desafortunadamente nuestro ordenamiento procesal no toma en cuenta, en términos generales, los avances que la doctrina tanto nacional como extranjera ha alcanzado en el estudio de estos instrumentos ni tampoco los adelantos compatibles con nuestro propio ordenamiento, de la legislación y la jurisprudencia de otros países.

Dichas medidas pueden tomarse tanto con anterioridad a la iniciación del procedimiento como durante toda la tramitación del mismo en tanto se dicta la sentencia firme que le ponga fin, o cuando termina definitivamente el juicio por alguna otra causa y por ello la confusión que se ha producido en el derecho procesal mexicano ante los medios preparatorios y las medidas cautelares, en virtud de que varios de los primeros que se regulan como tales en nuestros códigos procesales civiles y en el de comercio, no son sino medidas precautorias.

Una categoría de providencias precautorias corresponde al proceso fiscal y administrativo, en el cual la medida cautelar más importante se hace consistir en la suspensión

⁵⁶ *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo P-Z. Ed. Porrúa. 11ª ed. México, 1998, p. 3034 y 2091.

de la ejecución de los actos que se reclaman, la cual, en principio se trata de un instrumento predominantemente conservativo.

Este carácter conservativo de la providencia cautelar es más ostensible tratándose del procedimiento ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa –y los tribunales especializados de acuerdo con su modelo-, ya que se traduce en la paralización del procedimiento económico-coactivo por parte de las autoridades tributarias, siempre que el reclamante garantice adecuadamente el interés fiscal, sin perjuicio de que pueda impugnar, ante el propio tribunal en la vía incidental, las determinaciones que las autoridades exactoras que afecten sus intereses jurídicos en cuanto a dicha suspensión.

Ahora bien, las medidas precautorias de mayor trascendencia en el ordenamiento procesal mexicano son las que se agrupan dentro del concepto de la suspensión de los actos reclamados a través del juicio de amparo. De acuerdo con la situación actual, podemos dividir esta materia en dos sectores: a) la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo de doble instancia, cuya determinación corresponde a los jueces de distrito, en primer grado y por conducto del llamado recurso de revisión, a los tribunales colegiados de circuito en segunda instancia. A su vez esta medida precautoria se subdivide en dos categorías:

1) La llamada *suspensión de oficio*, es decir, aquella que otorga el juez de distrito sin audiencia de la contraparte cuando en la demanda de amparo se señalan como actos reclamados los que ponen en peligro la vida, deportación, destierro, actos prohibidos por el artículo 22 constitucional; cuando los actos impugnados puedan quedar consumados de manera irreparable; o cuando se trate de la reclamación de actos que afecten derechos colectivos de campesinos sometidos al régimen de la reforma agraria.

2) *Suspensión a petición de parte*, que se concede cuando se solicita por la parte reclamante, después de una tramitación incidental en la cual se escucha ante las autoridades demandadas como a los terceros interesados, si los hay; solicitándose de las primeras un informe sobre la existencia de los actos impugnados y la procedencia de la providencia que se pide, y sólo después de la audiencia en la cual se rinden pruebas y alegatos por las partes, el juez federal decide sobre la procedencia de la petición.

También debe tomarse en cuenta que respecto de la segunda categoría mencionada, la medida precautoria puede concederse en dos oportunidades, o sea, en un primer momento, cuando exista urgencia por considerarse inminente la ejecución de los actos que se reclamen y los perjuicios que puedan ocasionar al solicitante del amparo sean notorios, el juez federal puede ordenar en forma discrecional la paralización de tales actos en tanto se tramita el incidente respecto del cual se decidirá sobre la medida, y esta providencia se denomina suspensión provisional.

Si se admite la medida provisional, ésta surte sus efectos hasta que el juez decida sobre la que se confiere como resultado de la tramitación incidental a la que nos referimos con anterioridad, en la que se oye a las partes y se presentan pruebas para acreditar la existencia de los actos y la procedencia de la medida. Ya sea que se otorgue la providencia de urgencia o que se confiera la que se considera como definitiva, ésta produce sus efectos durante toda la tramitación del amparo, basta que se pronuncie sentencia firme, a no ser que exista un cambio en la situación jurídica que determinó su expedición.

La segunda categoría de las medidas precautorias está formada por las que se conceden tratándose del juicio de amparo de una sola instancia contra sentencias judiciales, y en ese supuesto, la resolución respectiva debe ser pronunciada por el mismo juez o tribunal que dictó el fallo impugnado en amparo y debe concederse de oficio y sin tramitación si se trata de una sentencia condenatoria en materia penal.

De esta forma, tenemos que la suspensión en el juicio de amparo es una medida cautelar, que tiene por objeto mantener las cosas en el estado en que se encuentran hasta en tanto no sea dictada la sentencia que resuelva en definitiva el Juicio de garantías que se tramita como un incidente pues, la resolución que se emita en dicho incidente correrá por separado del Juicio en lo principal, es una cuestión que surge en el proceso y que debe resolverse; sin embargo, es aquí, donde la suspensión en materia de amparo, cobra una importancia mayor, ello porque en muchas ocasiones de la suspensión podría depender el sentido de la sentencia definitiva, por ejemplo, en materia fiscal, si la suspensión se solicita para efecto de que no se ejecute el Procedimiento Administrativo de Ejecución, y no se concede, luego entonces la autoridad responsable ejecutora estará en posibilidad de ejecutar los actos, pudiendo embargar incluso llegar a la etapa de remate hasta en tanto sea resuelta la materia del juicio en lo principal en ese sentido si la sentencia definitiva concede el Juicio de Amparo, evidentemente que ya se habrá deparado al quejoso un perjuicio irreparable, de ahí la importancia de este incidente.

3.4 Evolución histórica de la figura de la suspensión en la Ley de Amparo.

3.4.1 Proyecto de José Urbano Fonseca instituido en el Acta de Reformas de 1847.

Al haber sido el primer cuerpo que reguló nuestro juicio de amparo, evidentemente su estructura y regulación es muy sencilla, sin hacer referencia a la suspensión, si bien es cierto su referencia al amparo, fue lacónica, también lo es que ya contenía notas esenciales que caracterizarían a nuestro Juicio de amparo.

3.4.2 Ley de Amparo de 1861.

En la *Ley Orgánica de Procedimientos de los Tribunales de la Federación, que exige el artículo 102 de la Constitución Federal, para los juicios de que habla el artículo 101 de la misma*, de 30 de noviembre de 1861, encontramos la incipiente regulación de la suspensión del acto reclamado en el texto del artículo 4º de dicha Ley, que establecía que *“el juez de amparo correría traslado por tres días al promotor fiscal y con la audiencia de éste declarararía si debe abrirse el juicio”*⁵⁷; ahora bien, dicha ley de amparo no regula en sí la suspensión del acto reclamado, sin embargo, ya prevenía que existían casos de urgencia en los que debía de existir *algo* que agilizara el procedimiento para prevenir cualquier acontecimiento que pudiera devenir en la realización de un acto que perjudicaría al quejoso.

De manera que en caso de urgencia notoria el juez declarararía bajo su responsabilidad la apertura del juicio, sin necesidad de la audiencia del promotor fiscal. Ahora bien, la anterior situación estaba también prevista para el caso de que se reclamara una ley o acto de autoridad federal que vulnerasen o restringieran la soberanía de los Estados, en cuyo caso en términos del artículo 23 de la ley que se comenta, el juez procedería conforme a los artículos 4º hasta el 10º de dicha Ley.

3.4.3 Ley de Amparo de 1869.

⁵⁷ *Legislación Mexicana ó Colección completa de las Disposiciones Legislativas expedida desde la Independencia de la República, ordenada por Manuel Dublán y José Ma. Lozano. Tomo IX. Imprenta y Litografía de Eduardo Dublán y Comp. México, 1887. p. 328*

En la *Ley Orgánica constitucional sobre el recurso de amparo de 20 de enero de 1869* ofrece una regulación más completa del incidente de suspensión, el cual fue estatuido en el Capítulo I de dicha Ley, intitulado “*Introducción del recurso de amparo y suspensión del acto reclamado*”, de los artículos 3º a 7º, en los cuales, se plasmó la posibilidad de que el juez de oficio pudiera decretar la suspensión provisional, ahora bien, el artículo 5º de la ley de cita establecía la posibilidad de que fuera el quejoso el que solicitara la suspensión provisional, para lo cual la autoridad ejecutora rendiría un informe dentro de las veinticuatro horas, posterior a ello se corría traslado de lo anterior al promotor fiscal que debía manifestarse en idéntico término.

Ahora bien, también se estableció que en caso de urgencia notoria, el juez resolvería respecto a dicha suspensión a la mayor brevedad posible y con el sólo escrito del actor, es decir, en este caso no se solicitaría el informe de la autoridad ejecutora.

En caso de concederse la suspensión solicitada, se prevenía a la autoridad que debía ejecutar el acto reclamado, que de no dar cumplimiento a la suspensión se procedería en contra de dicha autoridad de conformidad con los artículos 19, 20, 21 y 22 de la ley en estudio referentes a la inejecución de sentencias definitivas que se aplicarían también para la inejecución de la resolución de la suspensión, que en esencia establecía que si en veinticuatro horas no procedía conforme a lo resuelto en la resolución correspondiente, se requeriría al superior inmediato para que la hiciera cumplir, previniéndose que, en caso de que la autoridad ejecutora no tuviere superior, evidentemente se entendería con esa misma autoridad.

Si a pesar de lo anterior aun no se cumpliera con la resolución o se hubiere hecho parcialmente y si el caso lo permitiera el juez de distrito dentro de un término de seis días daría vista al Ejecutivo Federal para que procediera en términos del artículo 85, fracción XIII de la Constitución de 1857, mismo que hace referencia a las obligaciones del presidente y la fracción de referencia estatúa como su obligación: “*Facilitar al poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones*”⁵⁸, no obstante ello, no se precisa la forma en que debía proceder el ejecutivo federal ante el incumplimiento de la autoridad que debía cumplir con la resolución de suspensión y no lo hubiere hecho.

⁵⁸ *Legislación Mexicana ó Colección completa de las Disposiciones Legislativas expedida desde la Independencia de la República, ordenada por Manuel Dublán y José Ma. Lozano. Tomo X. Imprenta y Litografía de Eduardo Dublán y Comp. México, 1887. p. 522.*

Ahora bien, en idéntica circunstancia se encuentra la disposición relativa a que no obstante que se hubiere efectuado la notificación a la autoridad el acto reclamado se hubiere consumado de un modo irremediable, el juez de distrito encausaría al inmediato ejecutor del acto, ó si no hubiere jurisdicción sobre él por gozar de la inmunidad a que hacía referencia el artículo 103 constitucional se daría cuenta al Congreso Federal, que habla de los sujetos que contarían con inmunidad, sin embargo, no se precisa como es que el Congreso Federal procesaría a la autoridad que incumpliera con una resolución de suspensión en un juicio de amparo.

3.4.4 Ley de Amparo de 1882.

La Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución, de 14 de diciembre de 1882, contiene en su capítulo III las disposiciones relativas a la suspensión del acto reclamado, de la cual, podemos advertir que la suspensión del acto reclamado se volvió mas extensa y mas compleja derivado del tipo de acto que se pretendía suspender, así las cosas vemos que la regulación fue muy similar a la de su antecesora, sin embargo, se definió cuales serían los casos de urgencia respecto de los cuales no se necesitaría requerir informe a las autoridades responsables ni al promotor fiscal.

Establece los casos en que la suspensión será dictada de oficio, ahora bien tenemos una primera referencia a la garantía por daños o perjuicios que puedan generarse por la suspensión, la cual sería otorgada a satisfacción del juez y audiencia verbal del promotor fiscal, dicha garantía sería fianza que otorgara el quejoso.

Ahora bien, es el artículo 15 de la ley en comento en el que conviene centrar nuestra atención, pues por primera vez se hizo alusión a la suspensión que se pidiera contra el pago de impuestos, multas y otras exacciones de dinero, en cuyo caso, el juez podrá concederla, pero la misma quedaría sujeta al depósito que efectuare el quejoso en la oficina recaudadora de la cantidad adeudada misma que quedaría a disposición del juez para que si la sentencia pronunciada en el juicio fuera favorable a la quejosa le sería devuelto dicho depósito; y si, por el contrario, es favorable a los intereses de la autoridad se ponga a disposición el depósito aludido.

En la Ley de 1882 también se reguló lo relativo a la posibilidad de modificar el auto de suspensión pudiendo revocarlo en caso de haber concedido la suspensión o concederla en caso de haber negado la medida si ocurre algún motivo que la hiciera procedente.

Se preveía la posibilidad de que tanto la parte quejosa como el promotor fiscal pudieran recurrir el auto que negase o concediese la suspensión mediante recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, ahora bien se advierte que el artículo 17 de la ley de 82 impone la obligación al promotor fiscal de recurrir el auto de suspensión cuando sea notoriamente improcedente y afecte los intereses de la sociedad, la Corte resolvería inmediatamente sin ulterior recurso.

El artículo 18 de la ley de diciembre de 1882 disponía que “*sería responsabilidad del juez decretar la suspensión cuando la ejecución sea irreparable*”⁵⁹ de manera que no pudieran restituirse las cosas al estado en que se encontraban antes de cometida la violación constitucional, este artículo a nuestro parecer, es interesante porque estatuyó el objeto de la suspensión delegando la responsabilidad de que no se consumara el acto de manera irreparable en perjuicio del quejoso, en el propio juez de distrito.

Finalmente en la ley de análisis se estatuyó lo relativo a la forma de hacer efectivo el auto de suspensión, previniendo que se procedería en los términos previstos en dicha ley para la ejecución de las sentencias, al igual que su antecesora.

Para hacer efectivo el auto de suspensión la regulación era prácticamente idéntica que en la ley de 1869, con sólo dos variantes, la primera es que cuando la autoridad no obedeciese el requerimiento de veinticuatro horas y dentro de los seis días no se hubiera cumplido, si el caso lo permitía o en vía de ejecución el juez podría pedir por conducto del ministerio de justicia el auxilio de la fuerza pública para hacer cumplir su auto y llevarlo a cabo efectivamente.

La segunda variante estatuida en esta Ley fue que en su artículo 52, se reguló la queja que podría ser interpuesta por el quejoso, la autoridad responsable o por el promotor fiscal por exceso o por defecto en el cumplimiento por parte del juez de la ejecutoria pronunciada por la corte.

⁵⁹ *Legislación Mexicana ó Colección Completa de las Disposiciones Legislativas expedida desde la Independencia de la República, ordenada por Manuel Dublán y José Ma. Lozano*. Tomo XVI. Imprenta y Litografía de Eduardo Dublán y Comp. México, 1887. p. 396 y 397.

3.4.5 Código de Procedimientos Federales de 1897.

En el *Código Federal de Procedimientos Federales de 1897*, la suspensión del acto reclamado se encontraba regulada en la sección V intitulada “*De la suspensión del acto reclamado*”, de los artículos 783 a 798, en donde se aprecia una regulación mas completa por lo que al incidente de suspensión del acto reclamado se refiere, estableciéndose los casos en que sería procedente la suspensión señalando, siendo el contenido en la fracción II del artículo 784 el que estableció la esencia de la suspensión, esto es, la paralización del procedimiento hasta en tanto se resuelva en definitiva amparar o no al quejoso, ya que de continuarse ejecutando el acto y al concluir el juicio se determine que si debía concederse el amparo y protección al quejoso, ya no habrá nada que restituir, es por ello que dicho juicio se sobreseería en la sentencia que se dictase.

Su tramitación se reguló de manera análoga a sus antecesoras y es de hacer notar que en esta reglamentación se le dio por primera vez el trato de un incidente dentro del juicio.

En relación al amparo que se pidiera contra el pago de impuestos, multas u otras exacciones de dinero, podría concederse la suspensión previo depósito de dinero ante la autoridad exactora entre tanto se pronunciara sentencia definitiva en el juicio, y, a diferencia de la ley de 1882, que “una vez efectuado el depósito en la misma oficina recaudadora, de la cantidad de que se trate la cual quedará á disposición de dicho juez para devolverla al quejoso ó á la autoridad que le haya cobrado, según que se conceda ó niegue el amparo en la ejecutoria de la suprema corte”⁶⁰, en la ley que se analiza únicamente se establece que sería depositada en la oficina recaudadora hasta en tanto se pronunciara la sentencia del juicio.

Ahora bien, el auto que concediera la suspensión se ejecutará y cuando se niegue, y se interponga el recurso de revisión se comunicaría a la autoridad ejecutora para que mantuviera las cosas en el estado en que se encontrasen hasta en tanto la Corte dictara la resolución que pusiera fin al incidente,

⁶⁰ *Suprema Corte de Justicia de la Nación. Poder Judicial de la Federación. Dirección General de Documentación, Análisis, Archivo y Compilación de Leyes.* Dirección de compilación de Leyes. Federal. Amparo Histórico (Ley). Pp. 157 a 159.

Contra el auto que negare o revocare la suspensión las partes y el tercero perjudicado (separado de las partes) podían interponer el recurso de revisión y cuando la suspensión afectara los intereses de la sociedad lo interpondría el Promotor Fiscal.

Asimismo, se reglamentó más ampliamente el recurso de revisión en cuanto a su procedencia, estableciéndose que éste se interpondría verbalmente ante el juez de distrito pero a diferencia de la ley anterior se haría de manera verbal y, una vez interpuesto debía remitirse a la Suprema Corte, sin establecer nada respecto al informe que debiera rendir el juez; asimismo, como novedad es que en casos de urgencia podía solicitarse la revisión vía telegráfica a la Suprema Corte y por la misma vía la Corte ordenaría al Juez la remisión del incidente, quien resolvería en un término de cinco días revocando o confirmando el auto del juez.

Al igual que en la ley anterior, para hacer efectivo el auto que decretara la suspensión se procedería en los mismos términos que para la ejecución de las sentencias de amparo.

Finalmente en esta ley se estatuyó por primera vez la improcedencia de la suspensión en contra de los actos negativos, ello en virtud de que no existe acto que suspender en tratándose de un hecho que implicara una negativa por parte de la autoridad.

3.4.6 Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909.

Antes nos referimos al retroceso que existió al haber incluido la reglamentación del Juicio de Amparo en Código Civil cuando el Juicio de Amparo si bien en un juicio Federal, incluye a todas las materias y no solamente a la materia civil, no obstante ello, la suspensión se reguló en la sección VI "*De la suspensión del acto reclamado*" de los artículos 708 a 727, haciéndose más detallada, así, se diferenció más claramente la suspensión de oficio y a petición de parte, estableciéndose con precisión los supuestos de procedencia de la primera, siendo éstos únicamente dos a diferencia de su anterior reglamentación, evidentemente se dejó lo relativo a cuando se tratara de la pena de muerte o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la constitución de 1857; por otra parte también procedía de oficio cuando se tratará de algún otro acto que de consumarse hiciera físicamente imposible poner al quejoso en el goce de la garantía individual violada, sin especificar cuales serían ellos.

La forma de reglamentar y el procedimiento a seguir en el incidente de suspensión es prácticamente el mismo con algunas novedades como por ejemplo en caso de la fianza otorgada por el quejoso.

Los artículos 713 y 714 añaden cuestiones novedosas, siendo en el artículo 714 en donde se dispuso por primera vez que el incidente de suspensión sería tramitado en todo caso por cuerda separada y se agregaría al expediente principal cuando éste se remitiera a revisión.

Se añadió que si la autoridad fuera omisa en rendir su informe se presumirían los hechos para efectos de la suspensión.

En el artículo 717 se estableció lo relativo a la suspensión cuando el amparo se pedía contra el cobro de impuestos, multas u otros pagos fiscales, en este caso, se modificó y se estableció que se concedería discrecionalmente y la forma de garantizar el interés fiscal seguía siendo el depósito de la cantidad adeudada ante la autoridad ejecutora.

En lo tocante a la subsiguiente tramitación, resolución y la forma de hacer efectiva dicha resolución se siguieron las reglas anteriormente establecidas, con la novedad de que el recurso de revisión se interpondría por el promotor fiscal cuando se afectaran los intereses de la sociedad, además de los del fisco.

3.4.7 Ley de Amparo de 1919

En esta Ley la suspensión del acto reclamado se reguló en el capítulo VII de los artículos 51° al 69°. Esta ley representó un mayor grado de complejidad respecto de sus antecesoras y, por ende, la reglamentación de la suspensión en esta ley evidentemente se volvió más detallada, sin embargo, a nuestro parecer fueron introducidas disposiciones que lejos de contribuir con el desarrollo de la figura suspensiva, la volvían más retardada por ejemplo, el caso en que para la resolución del recurso de revisión se requería del parecer del Procurador de la Nación.

Otra observación que es importante mencionar es que se reguló la suspensión tanto del amparo directo en los dos primeros artículos, como la que tenía que ver con el indirecto en los subsiguientes.

Ahora bien, respecto de la parte que interesa para esta Tesis, puede observarse que respecto del amparo que se pedía contra impuestos, multas y otros cobros de naturaleza fiscal, la suspensión se concedería discrecionalmente, previo depósito de la cantidad adeudada ante la oficina recaudadora, introduciéndose una disposición respecto a que, cuando dicha oficina se negara a recibir el depósito, el depósito se efectuaría ante el mismo Juez o si el quejoso no reside en el lugar en que se encuentre el Juez, éste designará en donde debería efectuarse dicho depósito.

Otra novedad incluida fue la relativa al recurso de revisión en contra del auto que negara, revocara o reformara la suspensión, pues el mismo podía ser interpuesto por el Agente del Ministerio Público cuando se vieran afectados los intereses del Fisco.

3.4.8 Ley de Amparo de 1936

Corresponde ahora el estudio de la regulación del incidente de suspensión en la Ley de Amparo que actualmente se encuentra vigente y que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 10 de enero de 1936; el incidente de suspensión se reguló originalmente en el Título Segundo, denominado *Del Juicio de Amparo ante los Juzgados de Distrito*, Capítulo Tercero *De la Suspensión del Acto Reclamado*, de los artículos 122 a 144, en cuyo texto original el incidente de suspensión se reguló de manera más completa; asimismo, es importante mencionar que ha tenido múltiples reformas y adiciones, sin embargo, la esencia de la suspensión sigue siendo el carácter conservativo de la materia del juicio.

A mayor abundamiento, en la materia fiscal una adición positiva pero insuficiente, fue la adición que se hizo a la fracción II del artículo 124, esto es, la fracción II en el texto original de la Ley de Amparo establecía como uno de los requisitos para decretarse la suspensión que no se siguiera perjuicio al interés general ni se contravinieran disposiciones de orden público, sin embargo al dejar la fracción así, era muy complicado determinar cuando se seguía un perjuicio al interés general o se estuvieran contraviniendo disposiciones de orden público, ello debido a lo impreciso de los conceptos *interés general* y *orden público*,

Sin embargo, dado que el propósito del presente trabajo no es desentrañar el sentido del orden público y del interés social para efectos de la suspensión en el juicio de amparo, no

resulta conveniente abundar en dichos conceptos, sin embargo, podemos adoptar el criterio de Pillet, citado por Ignacio Burgoa que sobre el particular refiere que: *“las leyes de orden público del derecho internacional son las que conciernen sobre todo a la comunidad, las que beneficien igualmente a todos, las que están escritas en interés de todos y no solamente en interés de cada uno”*⁶¹; de lo cual permite concluir que las normas que beneficien a todos serán de orden público, por mas amplio que sea dicho concepto.

En 1980, se adicionó el último párrafo del artículo 137, para precisar que las reglas relativas a las pruebas para la audiencia constitucional no serán las mismas para la audiencia incidental, lo cual resulta lógico, dado que el incidente es, precisamente un incidente que dada su importancia debe substanciarse con celeridad por lo que su tramitación debe ser más simple.

En 1984, se reformó el artículo 134, respecto a que cuando ya se hubiere resuelto lo relativo a la suspensión definitiva en otro juicio de amparo contra el mismo acto reclamado se declarará sin materia el incidente de suspensión y, además se impondrá al quejoso una multa.

En relación a la garantía del interés fiscal, el artículo 135 de la Ley en análisis,, en su redacción original establecía que cuando el amparo se pidiera contra el cobro de impuestos, multas u otros pagos fiscales, únicamente se permitía garantizar el interés fiscal mediante depósito en el Banco de México o Institución de crédito que le juez señalara para ello y no se exigiría dicho deposito siempre que excediera las posibilidades del quejoso; asimismo, en este último caso, así como cuando se tratara de una persona distinta del causante obligado directamente al pago, se aseguraría el interés fiscal en cualquier otra forma aceptada en la Ley de Amparo; no obstante, no existía otra disposición que permitiera observar cual era cualquier otra forma de las aceptadas por esa Ley.

La anterior situación evidentemente hacia nugatoria cualquier otra forma en que pudiera asegurarse el interés fiscal por parte del quejoso, motivo por el cual, el último párrafo de dicho artículo fue modificado, estableciéndose que *el depósito no se exigiría cuando se tratara del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del quejoso, según apreciación del juez, o cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora, o cuando se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago; en este último caso, se aseguraría el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables*; es decir, vemos que hubo dos modificaciones, la primera de ellas es

⁶¹ Ibid. p. 727.

que no se exigiría el interés fiscal cuando previamente se hubiera constituido la garantía del interés fiscal ante la propia autoridad exactora, sin establecer que fuera exclusivamente a través de depósito; la otra modificación consistió en que se podía asegurar el interés fiscal de la federación por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables; lo cual evidentemente nos remite al artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, que prevé las formas en que puede asegurarse el interés fiscal y a que nos referiremos en líneas posteriores; sin embargo, con ello, se dio oportunidad a los contribuyentes de que garantizaran el interés fiscal por cualquier medio de los previstos legalmente y ya no únicamente mediante depósito, lo cual implicó un avance en su regulación, pues con ello no se le dejaba en estado de indefensión a los particulares.

Finalmente debe decirse que las reformas y modificaciones que se hicieron a los restantes artículos que regulan la figura de la suspensión en el juicio de amparo, permanecieron con la redacción citada en último término, sin haber sufrido modificaciones sustanciales, hasta el año de 2006 en que se reformó el artículo 135 de la Ley de Amparo, para quedar como actualmente se encuentra.

CAPITULO IV. LA SUSPENSIÓN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN (PAE)

4.1 Procedencia.

Para referirnos a la suspensión al procedimiento administrativo de ejecución evidentemente debemos hacer una obligada pero breve referencia a lo que es *el procedimiento administrativo de ejecución*, dicho procedimiento tiene como finalidad la recaudación del importe de lo debido por virtud de un crédito fiscal no satisfecho voluntariamente por el deudor de ese crédito, sea el sujeto pasivo por adeudo propio o ajeno, con responsabilidad solidaria, prescindiendo de la voluntad de ese deudor, o aun en contra de su voluntad.

Jesús Quintana Valtierra citado por Hugo Carrasco Iriarte menciona lo siguiente:

“el procedimiento de ejecución forzosa consiste en el conjunto de actos que realiza la administración pública fiscal coercitivamente, con el fin de obtener el cobro de créditos fiscales adeudados por los contribuyentes. Tales actos se inician con el requerimiento de pago al deudor principal, y concluyen con el remate de los bienes embargados y la aplicación del producto de la enajenación a favor del fisco federal.”⁶²

Por su parte, el maestro Hugo Carrasco Iriarte define el procedimiento económico coactivo de la siguiente forma:

“Se conoce como procedimiento administrativo de ejecución el conjunto de actos administrativos que lleva a cabo la autoridad fiscal, en ejercicio de su facultad económica coactiva, para exigir el pago de créditos fiscales no cubiertos, no garantizados dentro de los plazos señalados por la ley y con el propósito de recaudar los importes debidos, aún en contra de la voluntad del deudor.”⁶³

De ambas definiciones podemos inferir que el Procedimiento Administrativo de Ejecución son aquellos actos que ejecuta la autoridad fiscal para obtener el cobro de los créditos fiscales que legalmente son exigibles, los cuales se ejecutan aun en contra de la voluntad del deudor; ahora bien, dichos actos no son procesales pues no existe controversia y consisten en a) Mandamiento de Ejecución; b) Requerimiento de pago; c) Embargo; d) Intervención; e) Remate;

⁶² CARRASCO, Iriarte Hugo. *Derecho Fiscal I*. Iure Editores. 5a ed. México, 2004. p. 378.

⁶³ Ibid. p. 379.

estas acciones que puede realizar la autoridad fiscal dentro de este procedimiento económico coactivo, están incluidas en el Título V Capítulo III del Código Fiscal de la Federación, específicamente en el artículo 152, del Código Fiscal de la Federación, de cuyo texto pueden inferirse las siguientes etapas:

a) *Mandamiento de Ejecución*. Es el acto por el cual se ordena requerir de pago al deudor de créditos fiscales, sin embargo como todo acto de autoridad nace a la vida jurídica una vez que ha sido notificado al particular, por ello, es dable concluir que la notificación de dicho acto da inicio al procedimiento administrativo de ejecución, la cual debe realizarse legalmente en los términos del artículo 38, del Código Fiscal de la Federación.

Lo anterior, puede inferirse del mismo artículo 16 constitucional, en términos del cual nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, para el caso de este procedimiento dicho requisito se colma con la emisión del **mandamiento de ejecución**; el cual constituye una garantía de seguridad jurídica.

Ahora bien, no basta que se emita el correspondiente mandamiento de ejecución, sino que además, éste debe estar **fundado y motivado**, en el cual la autoridad fiscal competente exponga las razones y fundamentos legales que lo apoyen y disponga exigir al deudor pagar el crédito, que en ese mandamiento se designe al ejecutor que deba practicar el requerimiento, que en su oportunidad se notifique éste y se levante acta pormenorizada del requerimiento, una de cuyas copias deberá de ser entregada a la persona con quien se atienda la diligencia.

b) *Requerimiento de Pago*.

En términos del artículo 145 del Código Fiscal de la Federación las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales **que no hubieren sido cubiertos o garantizados** dentro de los plazos señalados por la ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución; por lo que se procederá en términos del artículo 151 del mismo Código, el cual dispone que las autoridades fiscales, para hacer efectivo un crédito fiscal exigible y el importe de sus accesorios legales, requerirán de pago al deudor.

De esta manera, se tiene que las autoridades fiscales no podrán exigir el pago de los créditos fiscales evidentemente si cubrieron el importe del crédito fiscal, o bien, si éste fue garantizado.

Sergio Francisco de la Garza citado por Hugo Carrasco Iriarte menciona que *“...el requerimiento de pago es un acto debido porque constituye una obligación administrativa por parte del funcionario fiscal, a fin de hacer ingresar al Patrimonio del Estado el crédito que tiene a su favor y que no fue cumplido de forma voluntaria por el deudor.”*⁶⁴

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la diligencia del requerimiento de pago es la base del procedimiento económico coactivo y si dicha diligencia no se practica conforme a la ley, toda diligencia posterior resulta viciada, pues su falta implica dejar sin defensa al interesado y la violación en su perjuicio de los artículos 14 y 16 Constitucionales.

El requerimiento de pago debe ser notificado al deudor personalmente o por edictos, siguiendo las reglas que para las notificaciones están establecidas en los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación, de manera que, si no se encuentra al deudor deberá dejarse citatorio para que se le espere a una hora fija del día hábil siguiente y si a quien deba notificarse o su representante no esperan al notificador, la notificación se efectuará con la persona que se encuentre en el domicilio o, en su defecto con algún vecino y si éstos se niegan a recibir la notificación entonces se notificará por instructivo sin embargo, el notificador deberá asentar la razón de esta circunstancia.

Es importante mencionar que el requerimiento de pago se puede originar por la exigibilidad al cese de la prórroga, o de la autorización para pagar en parcialidades, por error aritmético en las declaraciones o por las situaciones previstas en el artículo 41, fracción I del Código Fiscal de la Federación (pagos determinados en forma provisional, por omitir la presentación de declaraciones periódicas para el pago de contribuciones). Ante ello, el deudor podrá efectuar el pago dentro de los seis días hábiles siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación del requerimiento, de esta manera el maestro Carrasco Iriarte apunta dos consideraciones que resultan importantes: en primer término, *“el acta de requerimiento de pago no se considera una resolución fiscal, pues solo constituye una constancia escrita de la diligencia administrativa que realiza el notificador ejecutor para exigir el pago de un crédito fiscal determinado y tratándose de actos de cobro realizados en el procedimiento de ejecución, que se inician con un requerimiento de pago con apercibimiento de embargo, es claro que para que estén fundados y motivados requieren de la cita de los preceptos legales adjetivos que regulan el procedimiento de ejecución, pero también la mención clara y completa de la resolución fiscal debidamente notificada que fincó el crédito con su propia fundamentación y motivación. Para*

⁶⁴ Ibid. p. 380.

*ello, bastaría acompañar al requerimiento de pago copia de la resolución fiscal que fincó el crédito que hubiera sido debidamente notificada y que esté fundada y motivada en sí misma.*⁶⁵

Ahora bien, además de los requisitos legales que debe cumplir la autoridad fiscal al emitir un mandamiento de ejecución para requerir el pago de créditos fiscales exigibles, es interesante el requisito adicional que el Poder Judicial ha sostenido sobre el mandamiento de ejecución en diversas tesis, y que no debe perderse de vista, así, por ejemplo la que lleva por rubro: **“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN. LA UTILIZACIÓN DE DIVERSOS TIPOS DE LETRA EN EL MANDAMIENTO RELATIVO, VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA ESTATUIDO POR EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL”**, visible en la página 1109, Tomo XIX de febrero de 2004, novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, se tiene que cuando en el mandamiento de ejecución consten tipos de letra distintos, uno (letra manuscrita) en que se asienta el nombre del notificador ejecutor que practicará la diligencia, y otro (letra de computadora) para el resto del documento, se transgrede la garantía de legalidad y el principio de seguridad jurídica consagrados en el artículo 16 constitucional; aunado a que el artículo 152 del Código Fiscal de la Federación establece que es prerrogativa de la autoridad exactora designar a la persona que lleve a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, lo que se incumple si en el mandamiento de ejecución se anota el nombre del notificador ejecutor con letra distinta, pues en ese caso es de concluir que tal designación corrió a cargo del propio servidor público al momento de verificar las diligencias de requerimiento de pago y embargo, y no del funcionario que firmó y emitió el mandamiento de ejecución.

La primera etapa del Procedimiento Administrativo de Ejecución se encuentra regulada en el Capítulo Quinto, Título III, específicamente en los artículos 145 a 150 del Código Fiscal de la Federación; ahora bien, el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación es el fundamento legal del procedimiento administrativo de ejecución, pues señala: *las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución.*

b) *Embargo.* Etimológicamente *“la palabra embargo se deriva “del verbo embargar, que proviene del latín vulgar imbaricare, usado en la península ibérica con el*

⁶⁵ *Loc. Cit.*

significado de “cerrar una puerta con trancas o barras”, que pertenecía al procedimiento originario del embargo.”⁶⁶

Hugo Carrasco Iriarte apunta: *“El embargo es el acto administrativo que tiene por objeto salvaguardar los intereses del fisco federal, mediante el aseguramiento de bienes propiedad del sujeto pasivo o deudor, a fin de hacer efectivo el importe de créditos insolutos, por medio de la enajenación de éstos. Tales bienes deberán ser suficientes para permitir que el producto de su enajenación cubra el crédito fiscal y sus accesorios.”⁶⁷*

Luis Humberto Delgadillo, refiere que *“la falta de pago oportuno de un crédito fiscal en el momento en que el deudor es requerido por la autoridad fiscal da lugar a que en el acto se lleve a cabo el aseguramiento de bienes del omiso, en cantidad suficiente para garantizar la suerte principal y sus accesorios, e impedir que pueda disponer de ellos. Este aseguramiento es el embargo, y para que proceda se requiere la existencia de un crédito definitivo y exigible y que la orden para realizar esta diligencia sea notificada personalmente, con formalidades que el código fiscal contempla para este tipo de notificaciones.”⁶⁸*

Este último concepto nos parece que abarca los puntos esenciales de lo que constituye el embargo dentro del procedimiento administrativo de ejecución, pues efectivamente la falta de pago oportuno de un crédito fiscal tiene como consecuencia que la autoridad fiscal asegure bienes propiedad del contribuyente omiso para garantizar el monto de dicho crédito y, además sus accesorios; asimismo, precisa que como requisito previo al embargo dicho crédito debe ser exigible y que la orden para realizar dicha diligencia (mandamiento de ejecución) sea notificada personalmente.

Ahora bien, es importante diferenciar entre lo que implica el embargo como medida coactiva de la autoridad fiscal ante el incumplimiento de obligaciones fiscales por parte del contribuyente, el embargo precautorio y el embargo previsto como garantía del interés fiscal en términos del artículo 141, fracción V, de la Ley de Amparo; así, el primero de ellos, tiene lugar cuando no se ha cubierto o garantizado un crédito en el término legal establecido para ello; por otra parte, el embargo precautorio es una situación derivada de una excepción establecida en el artículo 145, fracción IV del Código Fiscal de la Federación, respecto a que el crédito fiscal

⁶⁶ Ibid. p. 381

⁶⁷ Loc. Cit.

⁶⁸ Loc. Cit.

determinado no necesariamente debe ser exigible para llevar a cabo el Procedimiento Administrativo de Ejecución y poder practicar el embargo precautorio sobre bienes o la negociación del contribuyente, para asegurar el interés fiscal, lo cual será así 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, caso en el cual, la autoridad trabara el embargo precautorio hasta por un monto equivalente al de la contribución o contribuciones determinadas, incluyendo sus accesorios y, si el pago se hiciera dentro de los plazos legales, el contribuyente no estará obligado a cubrir los gastos que origine la diligencia y se levantara el embargo, esto es, se podrá practicar embargo precautorio para asegurar el interés fiscal antes de la fecha en que el crédito sea exigible pero haya sido determinado y cuando a juicio de la autoridad haya peligro de que el contribuyente se ausente, enajene u oculte sus bienes o bien, realice maniobras tendientes a evadir el cumplimiento de sus obligaciones; ahora bien, en términos del artículo 145, el embargo precautorio se convertirá en definitivo al tiempo de la exigibilidad del crédito fiscal de que se trate y se aplicará el procedimiento administrativo de ejecución.

Por otra parte, el embargo previsto en la fracción V del artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, pues en éste caso es una de las formas que puede elegir el contribuyente para garantizar un crédito fiscal, es decir el deudor podrá pedirlo para garantizar el interés fiscal pero ya no será el embargo como parte del procedimiento administrativo de ejecución, sin embargo se sujetará a este, cuando sea procedente hacer efectiva la garantía.

Ahora bien, cuando al momento del requerimiento de pago, el deudor no acredite haber realizado el pago, podrán embargarse bienes de su propiedad, los cuales deberán ser suficientes para que en su caso, el producto de los mismos sea adjudicado a favor del fisco; asimismo, se desprende que podrá ser embargada la negociación del deudor con todo lo que de hecho y por derecho les corresponda, a fin de obtener, mediante su intervención, los ingresos necesarios que permitan satisfacer el crédito fiscal y los accesorios legales.

En dicho precepto también se establecen las reglas de inscripción al registro público de la propiedad que corresponda en función de la naturaleza de los bienes que sean embargados.

Ahora bien, de conformidad con lo establecido por el artículo 155 del Código Fiscal de la Federación, la persona con la que se atiende la diligencia de embargo tendrá derecho a designar los bienes que vayan a ser embargados, observando el orden establecido en el mismo precepto legal, previniéndose como requisito que dichos bienes sean de fácil realización o venta; por ello inicia la enumeración de los bienes con dinero, metales preciosos y depósitos bancarios, en segundo término se mencionan Acciones, bonos, cupones vencidos, valores mobiliarios y en general créditos de inmediato y fácil cobro a cargo de entidades o dependencias de la federación, estados y municipios y de instituciones o empresas de reconocida solvencia; en tercer lugar se refiere a Bienes muebles que no sean los primeramente mencionados; y en cuarto lugar bienes inmuebles.

Por otro lado, la ley establece los bienes que quedan exceptuados de embargo, dada su naturaleza, los cuales se encuentran enlistados en el artículo 157 del Código Fiscal de la Federación.

Es importante precisar que cuando la persona con quien se entiende la diligencia no señala bienes suficientes o bien, los señalados no siguieron el orden establecido por el artículo 155 del Código Fiscal de la Federación, el ejecutor podrá señalarlos sin atender a dicho orden, ello en términos del artículo 156 del mismo código.

El artículo 154 del Código Fiscal, contempla la posibilidad de que el embargo pueda ampliarse en virtud de que se considere que los bienes ya embargados sean insuficientes para cubrir el monto de los créditos fiscales, sin embargo como bien apunta Jesús Quintana Valtierra citado por el maestro Carrasco Iriarte puede suceder lo contrario, es decir que el monto de los bienes embargados supere al adeudo del contribuyente, respecto de lo cual, el autor de cita expone: *"... En cualquier momento del procedimiento, el embargo puede ser modificado en su cuantía, por incremento o ampliación, cuando la autoridad estime que los bienes embargados son insuficientes para cubrir los créditos fiscales y los vencimientos inmediatos (art. 154 CFF). Por otra parte, la ley no prevé una reducción del embargo en caso de que el valor de los bienes embargados exceda notoriamente al importe del crédito fiscal garantizado y sus accesorios, ni la sustitución de bienes embargados por otros que los remplacen."*⁶⁹, en otras palabras, el Código Fiscal de la Federación no contempla una reducción del embargo.

⁶⁹ Ibid. p. 385.

Ahora bien, una vez que han sido embargados los bienes, se dejarán bajo resguardo del depositario o depositarios que fueren necesarios.

En términos de lo dispuesto por el artículo 153 del Código Fiscal de la Federación, los jefes de las oficinas ejecutoras tienen facultades para nombrar y remover a los depositarios bajo su responsabilidad, siendo importante mencionar que cuando los jefes de las oficinas ejecutoras no designen a los depositarios podrán designarlo los ejecutores, pudiendo recaer el carácter de depositarios en los propios ejecutados.

Por otra parte, los depositarios desempeñaran su cargo conforme a las disposiciones legales aplicables y su responsabilidad solo cesará con la entrega de los bienes embargados, a satisfacción de las autoridades fiscales.

Es de tener en cuenta que cuando los bienes objetos del embargo sean inmuebles, derechos reales sobre ellos o negociaciones, el embargo deberá inscribirse en el registro público de la propiedad o del comercio para que surtan efectos contra terceros.

Si al momento de llevarse a cabo la diligencia del embargo, el ejecutor encuentra resistencia por parte del deudor impidiendo el acceso a la oficina del deudor, si los bienes ya están embargados, podrá solicitarse el auxilio de la fuerza pública para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, ello en términos del artículo 162 del Código Fiscal de la Federación; asimismo, el ejecutor, previa orden debidamente fundada y motivada del jefe de la oficina ejecutora, podrá solicitar que se rompan cerraduras a fin de continuar con el procedimiento administrativo de ejecución en caso de que se impida el acceso de inmuebles en que se encuentran bienes a embargar; de igual manera se procederá en caso de los muebles en que se presume se encuentran bienes, en este caso el ejecutor puede incluso embargar el mueble en que se encuentren con todo su contenido, apercibiendo al deudor para que ocurra a la oficina ejecutora a abrirlos en el término de tres días bajo el apercibimiento que de no acudir a ello, se abrirían por un experto ante dos testigos levantándose inventario de los bienes que ahí se encuentren, ello en términos del artículo 163 del Código Fiscal de la Federación.

c) Intervención.

En términos de la fracción II del artículo 151 del Código Fiscal de la Federación, las autoridades fiscales, a fin de hacer efectivo un crédito fiscal exigible y el importe de sus accesorios legales, requerirán de pago al deudor y si éste no acredita haber efectuado el pago, la autoridad fiscal embargará negociaciones con todo lo que de hecho y por derecho les corresponda para que, mediante su intervención se obtengan los ingresos que permitan cubrir dicho crédito y sus accesorios.

Lo anterior es importante por que en materia de intervención de empresas tendiente a la recuperación de créditos fiscales, el depósito de 10% de los ingresos que tenga la caja en la negociación embargada procede sólo en el embargo practicado dentro del procedimiento administrativo de ejecución, no así en el embargo en la vía administrativa, pues este último es precisamente para garantizar el interés fiscal de la federación.

Antes mencionamos que el embargo en la vía administrativa es un derecho que tiene el contribuyente para garantizar el interés fiscal de la federación, en cambio, el efectuado dentro del procedimiento administrativo de ejecución, tiene el carácter de impositivo, pues aun sin consentimiento del contribuyente, se le embargan bienes de su propiedad para la recuperación de créditos fiscales, no obstante ello, participamos de la idea de que el efecto resulta el mismo, esto es, el crédito fiscal se garantiza a satisfacción de la autoridad exactora.

Ahora bien, existen dos tipos de intervención que pueden realizarse en una negociación, a saber: **Intervención con cargo a la caja**, o bien, **Intervención a la Administración**, a las cuales nos referiremos brevemente a continuación:

El *interventor con cargo a la caja*, tal y como su nombre lo indica, únicamente tendrá acceso a la caja de la negociación sin intervenir en los restantes movimientos de la negociación y tiene las siguientes obligaciones:

a) Separar de los ingresos que obtenga la negociación las cantidades requeridas para el pago de salarios y de otros créditos preferentes a cargo de la negociación, como indemnizaciones a los trabajadores, alimentos o los garantizados con prenda o hipoteca.

b) Retirar el 10% de los ingresos en dinero y enterarlos diariamente a medida que efectúe la recaudación por conducto de institución bancaria autorizada, utilizando para ello el formato establecido, cuya copia sellada presentará a la oficina ejecutora con objeto de comprobar dicho entero.

c) Dictar las medidas que estime necesarias para proteger los intereses del fisco en caso de que detecte irregularidades en el manejo de la negociación, aunque debe poner en conocimiento de la oficina ejecutora par que ésta ratifique o modifique las medidas tomadas.

Si las medidas establecidas en el inciso c, no se acatan, puede ordenarse que la intervención con cargo a la caja se convierta en de administración, o bien, que se enajene la negociación, la regulación de este tipo de administración se encuentra comprendida en el artículo 165 del Código Fiscal de la Federación.

Por su parte, el *Interventor Administrador*, tiene poderes mas amplios que el descrito anteriormente, pues de conformidad con el artículo 166 del Código Fiscal de la Federación, éste 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, entre otras; por lo que resulta evidente que tiene todos los poderes que en condiciones normales tendría el administrador de la empresa, precisamente por ello, quien intervenga una negociación para efectos de administración debe tener conocimientos, experiencia y características especiales para administrar adecuadamente la negociación intervenida.

Asimismo, el artículo 167 del Código Fiscal de la Federación, establece que el Interventor Administrador tiene las siguientes obligaciones:

- a) Rendir cuentas mensuales comprobadas a la oficina ejecutora.
- b) Recaudar 10% de las ventas o ingresos diarios de la negociación intervenida y concentrar su importe en la caja de la oficina ejecutora a medida que se efectúe la recaudación.
- c) Convocar a la asamblea de accionistas, socios o partícipes y citar a la administración de la sociedad con los propósitos que considere necesarios o convenientes.

Una vez que el o los créditos fiscales motivo de la intervención queden cubiertos con sus respectivos accesorios legales, se procederá a dar término a la intervención, solicitando al registro público que corresponda la cancelación que de dicha intervención se hubiera hecho; aunque debe mencionarse que si no se cubre el crédito fiscal en el término de tres meses después de intervenida la negociación, sin haber cubierto cuando menos el 24% del monto adeudado, se podrá enajenar la negociación intervenida, ello de conformidad con lo previsto por

el artículo 172 del Código Fiscal de la Federación, en este caso también se levantará la intervención.

d) *El Remate.*

Hugo Carrasco Iriarte, citando a José Becerra Bautista, señala que el remate es *“el conjunto de actos jurídicos que permiten a la autoridad realizar la venta forzada de bienes para satisfacer una obligación.”*⁷⁰

Más adelante, el autor de cita señala que la enajenación es *“el acto administrativo que lleva a cabo la autoridad exactora con objeto de subastar los bienes embargados, para obtener como producto de su venta, los ingresos necesarios destinados a cubrir el crédito insoluto y sus accesorios legales.”*⁷¹

Esta etapa del procedimiento económico coactivo se encuentra regulada en la Sección Cuarta *“Del Remate”*, de los artículos 173 a 196 B del Código Fiscal de la Federación.

Ahora bien, en términos del artículo 173 del Código Fiscal de la Federación, la enajenación de los bienes embargados procederá:

a) A partir del día siguiente a aquél en que se hubiese fijado la base en los términos del Artículo 175 del Código Fiscal de la Federación.

b) En los casos de embargo precautorio a que se refiere el Artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, cuando los créditos se hagan exigibles y no se paguen al momento del requerimiento.

c) Cuando el embargado no proponga comprador dentro del plazo a que se refiere la fracción I del artículo 192 del Código Tributario Federal.

d) Al quedar firme la resolución confirmatoria del acto impugnado, recaído en los medios de defensa que se hubieren hecho valer.

⁷⁰ Ibid. P. 394.

⁷¹ Loc. Cit.

Ahora bien, la base para la enajenación de los bienes está prevista en el artículo 175 del Código Fiscal de la Federación, que sobre el particular establece que la base para la enajenación de los bienes es el avalúo para bienes inmuebles y avalúo pericial para negociaciones y en los demás casos la valuación que se efectúe de común acuerdo por la autoridad y el embargado y a falta de acuerdo se llevará a cabo avalúo pericial, llevándose a cabo dicha valuación a los seis días después de haberse llevado a cabo el embargo y en todos los casos deberá de notificarse el avalúo al embargado..

Es importante mencionar que el embargado puede interponer recurso de revocación en términos de la fracción II inciso d) del artículo 117 del Código Fiscal de la Federación en contra del avalúo, señalando perito de su parte y si el avalúo que determine dicho perito sobrepasa en mas de 10% el avalúo efectuado de conformidad con el primer párrafo del artículo 175 del Código Fiscal de la Federación, la autoridad designará un perito tercero que determinará en definitiva el avalúo cuya base será la tomada en consideración para la enajenación de los bienes.

En términos de lo establecido por el artículo 4º del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, los peritos valuadores pueden ser: las autoridades fiscales, las instituciones de crédito, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, un Corredor Público, las Instituciones o empresas dedicadas a la compraventa y subasta de bienes, así como las personas o instituciones versadas en la materia de que se trate el bien al que recaerá el avalúo, aunque ésta opción será recurrible únicamente cuando en la población en la que se encuentre la oficina ejecutora que vaya a enajenar los bienes no sea posible realizar el avalúo mediante las opciones primeramente mencionadas.

Es interesante que atendiendo a la clase de bienes a los que se aplicará la valuación, se establecen plazos para rendir el dictamen de los peritos que se encarguen de valuarlos, así el artículo que se comenta establece diez días si se trata de muebles, veinte en tratándose de inmuebles y treinta cuando sean negociaciones; asimismo, la vigencia de los avalúos será de seis meses, pero quedarán sin efectos los valores consignados en el avalúo cuando se lleven a cabo construcciones, instalaciones o mejoras permanentes al bien de que se trate, lo cual resulta lógico, pues en ese caso el valor del bien de que se trate aumentaría.

Por lo que hace a la enajenación de los bienes embargados, procederá en términos del artículo 173 del Código Fiscal de la Federación, esto es:

-A partir del día siguiente en que se hubiere fijado la base en términos del artículo 175 del Código Fiscal de la Federación.

- Cuando el embargado no proponga comprador antes del día en que se finque el remate o antes de que los bienes se enajenen o se adjudiquen a favor del fisco.

-Al quedar firme la resolución, recaída en los medios de defensa que se hubieren hecho valer, que confirme el acto impugnado, siempre que así proceda conforme a la fase de trámite en que se encuentre el crédito.

-Respecto de los embargos precautorios, cuando los créditos se hagan exigibles y no sean pagados al momento del requerimiento.

Por otra parte, toda enajenación deberá efectuarse mediante *subasta pública*, lo cual implica que la transmisión de la propiedad de un bien tendrá que hacerse a quien ofrezca mayor cantidad que la señalada con base en las ofertas hechas por quienes concurren al acto, es decir, consiste en que exista concurrencia de compradores para que se efectúe a favor de quien ofrezca el mejor precio, la cual tiene lugar en la oficina de la autoridad exactora, salvo en los casos en que la venta se haga fuera del remate en cuyo caso podrá llevarse a cabo en otro lugar.

Ahora bien, para que el público tenga oportunidad de enterarse de que la oficina ejecutora efectuará el remate de los bienes embargados, ésta deberá remitir, al día siguiente de haber quedado firme el avalúo, una convocatoria que debe de publicarse por lo menos 10 días antes de la fecha señalada para dicho remate, siempre se publica en lugar visible de la oficina ejecutora; aunque si el bien objeto de remate rebasa los cinco salarios mínimos, la convocatoria se publicará en uno de los periódicos de mayor circulación, dos veces, con intervalos de siete días, la segunda publicación se hará con por lo menos diez días a la fecha en que se lleve a cabo el remate.

Tomando en consideración que la enajenación de los bienes se lleva a cabo a través de subasta pública, debe tenerse en cuenta el concepto de *Postura Legal*, que en términos del artículo 179 del Código Fiscal de la Federación es la que cubre las dos terceras partes del valor

señalado como base del remate; ahora bien, dicha postura legal consiste en el ofrecimiento que hacen los interesados en adquirir los bienes a rematar.

El día y hora señalados en la convocatoria, el jefe de la oficina ejecutora hará saber a los presentes las posturas que fueron calificadas como legales (aquellas que cubre las dos terceras partes del valor señalado como base para el remate); y cuál es la mejor de ellas, concediendo plazos sucesivos de cinco minutos cada uno hasta que la última postura no sea mejorada; una vez ello se tendrá por terminado el remate y el jefe de la oficina fincará el remate a favor de quien hubiere hecho la mejor postura. Si en la última postura se ofrece igual suma de contado por dos o más licitantes, se designará a la que se hubiera formulado primero.

Es importante tener en consideración que puede ocurrir que el remate no se finque en la primera almoneda, en cuyo caso, se fijará una nueva fecha y hora, para que dentro de los quince días hábiles siguientes se lleve a cabo una segunda almoneda, para lo cual se publicara una convocatoria, en los mismos términos que la primera, con la salvedad de que en ésta segunda, la publicación se hará por una sola vez y, la base para el remate se hará deduciendo 20% de la señalada para la primera.

Ya sea en la primera o en segunda almoneda, una vez que se haya fincado el remate de los bienes embargados a favor del mejor postor, se llevará a cabo el procedimiento señalado por el artículo 185 del Código Fiscal de la Federación, en esencia, dicho procedimiento es sencillo, pues una vez que se ha fincado el remate, se aplicará el depósito para lo cual, el postor a cuyo favor se fincó el remate, deberá transferir electrónicamente el saldo de la cantidad ofrecida de contado en su postura o la que resulte de las mejoras (ya que como antes se precisó, puede ocurrir que se hayan hecho modificaciones a los bienes que incrementen su valor); una vez ello, se citará al contribuyente a efecto de que entregue toda la documentación comprobatoria de la enajenación de los bienes y, si no lo hace, lo hará la autoridad ejecutora en su rebeldía; y una vez ello, se entregará al adquirente los bienes conjuntamente con la documentación comprobatoria de referencia; finalmente, el adquirente debe retirar los bienes en el momento de que sean puestos a su disposición ya que si no lo hace, se generan gastos de almacenaje.

Para el caso de los bienes inmuebles, el procedimiento es básicamente el mismo, sin embargo la única diferencia, se encuentra establecida en el artículo 186 del Código Fiscal de

la Federación, pues la transferencia electrónica del saldo de la cantidad ofrecida deberá hacerse en un término de diez días; asimismo, respecto de la citación del contribuyente se hará en un término de diez días contados a partir de que se hubiere hecho la transferencia electrónica para que otorgue y firme la escritura de venta correspondiente, apercibido de que, si no lo hace, el jefe de la oficina ejecutora lo hará en su rebeldía.

En todo caso, los bienes pasarán a ser propiedad del adquirente libres de gravámenes y, en tratándose de bienes inmuebles, a fin de que dichos gravámenes sean cancelados, la oficina ejecutora lo comunicará al Registro Público correspondiente en un plazo que no excederá de quince días, ello en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 187 del Código Tributario Federal.

Una vez obtenido el producto del remate de los bienes embargados se aplicará a cubrir el crédito fiscal y, si son varios créditos se aplicará empezando con el más antiguo y cubriendo los accesorios en el orden establecido por el artículo 20 del Código Fiscal de la Federación, empezando por los gastos de ejecución y finalmente será cubierto el crédito principal.

El fisco federal podrá adjudicarse los bienes ofrecidos en remate en cualquier almoneda, cuando se actualicen los casos previstos en el artículo 190 del Código Fiscal de la Federación, los cuales son tres, a saber:

- I. A falta de postores.
- II. A falta de pujas.
- III. En caso de posturas o pujas iguales.

Ahora bien, puede darse el caso de que el bien se enajene fuera del remate, cuando el embargado proponga comprador antes del día en que se finque el remate, se enajenen o adjudiquen los bienes a favor del fisco, siempre que el precio en que se vendan cubra el valor que se haya señalado a los bienes embargados, o bien, cuando se trate de bienes de fácil descomposición o deterioro, o de materiales inflamables, siempre que en la localidad no se puedan guardar o depositar en lugares apropiados para su conservación, ello de conformidad con el artículo 192 del Código Fiscal de la Federación.

Debe tomarse en cuenta que mientras no se rematen o adjudiquen los bienes al fisco, el embargado podrá pagar total o parcialmente el crédito motivo del procedimiento administrativo de ejecución y con ello, recuperar los bienes de inmediato, ello en términos del artículo 195 del Código Fiscal de la Federación.

4.2 Formas de Garantizar el Interés Fiscal

Previo al análisis de las formas de garantía que prevé el Código Fiscal de la Federación, conviene precisar lo que se entiende por garantía del interés fiscal, al respecto Ignacio Burgoa en su Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, señala que *“Parece ser que la palabra “garantía” proviene del término anglosajón “warranty” o “warrantie”, que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (to warrant), por lo que tiene una connotación muy amplia. “Garantía”, equivale, pues, en su sentido lato, a “aseguramiento” o “afianzamiento”, pudiendo denotar también “protección”, “respaldo”, “defensa”, “salvaguardia” o “apoyo”. Jurídicamente, el vocablo y el concepto “garantía” se originaron en el derecho privado.”*⁷².

Ahora bien, la palabra Garantía tiene diversas acepciones debido a la amplitud de su concepto, sin embargo, para efectos de garantía del interés fiscal, debemos tener en cuenta la acepción relativa a “aseguramiento” de esta manera, el Diccionario Jurídico Mexicano ofrece la siguiente definición de Garantía del Interés Fiscal:

“...GARANTÍA DEL INTERÉS FISCAL. I. Este vocablo está vinculado estrechamente con la facultad económico-coactiva que la ley otorga a las autoridades fiscales para exigir coactivamente al contribuyente el cumplimiento de sus obligaciones y el pago de los créditos fiscales a su cargo.

II. En doctrina fiscal existe el llamado principio *solvente et repete*, que significa “paga y después repite”; esto es, en los países donde opera este principio el contribuyente debe pagar primero lo que se le esté cobrando en concepto de crédito fiscal, independientemente de su derecho e intención de impugnar el acto de cobro.

III. En nuestro país afortunadamente, no ocurre de ese modo, ya que el contribuyente que considere lo improcedente y no esté de acuerdo con algún cobro de crédito fiscal que le haga la autoridad, puede impugnarlo sin necesidad de pagarlo previamente, pues la ley permite que

⁷² BURGOA, Orihuela Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. Ob. Cit. p. 178.

se suspenda el procedimiento de cobro de ese crédito mediante el otorgamiento de alguno de los medios de garantía que la propia ley prevé, como son depósito de dinero en las instituciones de créditos autorizadas para tal efecto, prenda o hipoteca, fianza otorgada por institución autorizada (la que no gozará de los beneficios de orden y exclusión), obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia y el embargo en la vía administrativa.(v. aa. 141, 142, 143 y 144 Código Fiscal de la Federación)

IV. La dispensa de otorgamiento de garantía también está prevista legalmente (aa. 141 Código Fiscal de la Federación y 67 RCFF); sin embargo, a partir de 1986 se obligó a garantizar el crédito impugnado aunque se haya solicitado dispensa de garantía, mientras se tramita y resuelve ésta; lo que significa que esta figura ha dejado de existir jurídicamente y, lo único cierto, es que el contribuyente debe garantizar todos los créditos que impugne por estimarlos improcedentes; incluyendo los accesorios causados, así como los que deban causarse en los doce meses siguientes; concluidos los cuales deberá ampliarse la garantía por concepto de recargos por otros doce meses, calculados sobre el crédito principal, mientras éste no sea pagado...

...Cabe destacar que los llamados gastos de ejecución (v. a. 150 Código Fiscal de la Federación) no son susceptibles de ser garantizados, excepto cuando éstos sean la única cantidad cuyo pago sea exigido al contribuyente.

V. Aunque el Código Fiscal de la Federación no prevé la sustitución de garantía, el contribuyente tiene la posibilidad legal de efectuarla, en virtud que la Tesorería de la Federación tiene atribución expresa para autorizar dicha sustitución, lo cual presupone lógicamente, el consiguiente derecho del contribuyente para solicitarla (v. a. 23 fracción. XVI del R.I.S.H.C.P.).⁷³

La anterior definición, ofrece los elementos de la garantía del interés fiscal, señalando que está ligada al procedimiento administrativo de ejecución tendiente a la recuperación del importe de créditos fiscales por parte de las autoridades fiscales; asimismo, hace referencia a que en nuestro sistema jurídico, aparentemente no es necesario pagar para después impugnar los cobros que los contribuyentes estimen improcedentes (*principio solve et repete*); de igual forma alude a las formas de garantía y lo relativo a la sustitución de ésta.

Bajo ese contexto, podemos decir que la garantía del interés fiscal es la forma de asegurar que las cantidades que tienen a su favor la Federación, Estados o Municipios, podrán ser recuperadas. La razón es simple, dichas cantidades derivan de la obligación que tenemos impuesta desde el artículo 31, fracción IV de la Constitución de contribuir a los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipios; por lo que el incumplimiento de dicha obligación, esto es, el incumplimiento de obligaciones fiscales, se traduce en la determinación de créditos fiscales cuyo importe evidentemente se destina al gasto público, de ahí la importancia de garantizar el

⁷³ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo D – H. Ed. Porrúa. México, D.F., 1998

interés fiscal, pues de no hacerlo, se perderían dichas cantidades en perjuicio del erario público; sin embargo, no debe perderse de vista que en muchas ocasiones los cobros que de dichos créditos fiscales efectúan las autoridades fiscales tienen vicios de legalidad que los hacen improcedentes.

Por otra parte, la garantía que se otorgue para asegurar el interés fiscal no es un requisito de procedencia de la suspensión; pues los requisitos de procedencia de la suspensión se encuentran contemplados en el artículo 124 de la Ley de Amparo, siendo estos únicamente tres:

- a) Que la solicite el agraviado.
- b) Que con la suspensión no se sigan perjuicios al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público
- c) Que con la ejecución del acto se ocasionen daños de difícil reparación al agraviado.

Ahora bien la garantía únicamente condiciona la efectividad de los efectos de la medida suspensiva, siendo en esos términos como Ignacio Burgoa define a la garantía: *“...GARANTÍAS EN EL AMPARO. Son los requisitos de efectividad de la suspensión. Sin que se satisfagan, aunque se hubiese concedido esta medida cautelar, la paralización de los actos reclamados no surte sus efectos. La fórmula legal en que se prevén dichas garantías se contiene en el artículo 125 de la Ley, en el sentido de que el quejoso debe otorgar “garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con la suspensión del acto reclamado se causaren a tercero, si no obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo”.*⁷⁴

No obstante, ello, el artículo 135 de la Ley de Amparo, que es el que específicamente se refiere a la garantía del interés fiscal de la Federación, no establece una temporalidad para el otorgamiento de dicha garantía, lo cual se explica en términos de la reforma efectuada a dicho precepto y a la que más adelante referiremos, de cuya redacción se advierte que se presupone la existencia del depósito previo a la solicitud de la suspensión.

⁷⁴ BURGOA, Orihuela Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Ob. Cit. P. 178.

Así las cosas, la garantía es un requisito de efectividad de la suspensión, pues ésta ya fue concedida y, para que surta sus efectos debe otorgarse la garantía; no obstante la redacción actual del artículo 135 de la Ley de Amparo proporciona una idea distinta que se contrapone a lo establecido en el artículo 139 de la misma Ley, que establece que la suspensión surtirá efectos desde luego, pero dejará de surtirlos en caso de que no se satisfagan los requisitos para suspender el acto reclamado; ello porque se reitera, el artículo 135 presupone la existencia del depósito en efectivo para que se suspenda el acto que se reclame.

Por otra parte, Ignacio Burgoa ofrece una clasificación respecto de las garantías, dividiéndolas en: *“convencionales, legales y judiciales, siendo las primeras las que pactan las partes, las segundas las establecidas por la ley y las terceras las que establece el Juez de Distrito”*⁷⁵, cabe mencionar que actualmente la establecida en el artículo 135 de la Ley de Amparo encuadraría en las legales, pues es la ley la que expresamente refiere como debe de constituirse sin establecer excepciones cuando ya estuviere garantizado el interés fiscal por cualquier otra forma otra forma, lo cual genera incongruencia como abundaremos en el próximo capítulo.

No debe perderse de vista que el artículo 135 de la Ley de Amparo establece como requisito para que la suspensión surta sus efectos contra el acto reclamado (en tratándose de créditos fiscales) el depósito que el quejoso debe hacer del importe de los conceptos adeudados, no obstante ello, previa la reforma de abril de 2006, el artículo 135 de la Ley de amparo dejaba la posibilidad de que cuando el agraviado ya hubiere garantizado el adeudo fiscal que se le reclama ante la propia autoridad exactora, no tenía el deber de hacer un nuevo depósito ante el juez de amparo; no obstante ello no ocurre así pues la única posibilidad de garantía es el depósito.

Cabe mencionar que la suspensión concedida puede quedar sin efectos si el tercero, a su vez, otorga caución bastante para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso como consecuencia de la ejecución del acto reclamado en el supuesto de que éste sea amparado, ello en términos del artículo 126 de la Ley de Amparo, sin embargo lo anterior, tiene como limitante

⁷⁵ Ibid. p. 768.

que si con la contragarantía otorgada para dejar sin efectos la suspensión y de continuarse la ejecución del acto reclamado queda sin materia el amparo.

Establecido lo anterior, corresponde ahora analizar de manera breve las formas de garantía del interés fiscal que prevé el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, tomando como fuente primordial para su análisis lo contenido en el Reglamento del Código Fiscal de la Federación toda vez que dicho ordenamiento es el que fija los requisitos que deben reunir las garantías que se otorguen.

4.2.1 Depósito en dinero, carta de crédito u otras formas de garantía financiera equivalentes que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general que se efectúen en las cuentas de garantía del interés fiscal a que se refiere el artículo 141-A de este Código

Como es sabido, el contenido del artículo 135 de la Ley de Amparo en vigor, establece como único medio de aseguramiento del Interés Fiscal de la Federación el Depósito en efectivo; asimismo, antes de la reforma de abril de 2006, la regla general para garantizar el interés fiscal era dicho depósito.

Ignacio Burgoa define el depósito como *“un acto que consiste en la entrega provisional, con carácter devolutivo, de un objeto determinado a alguna persona”* asimismo, refiere que *como requisito de efectividad de la suspensión, dicho acto se traduce en la entrega provisional, con carácter devolutivo que el quejoso hace a la Nacional Financiera, a cualquier institución de crédito que el juez señale o a la propia autoridad exactora, respecto de la multa, impuesto o cobro fiscal en que consista el acto reclamado, entrega que se constituye a la orden de la autoridad que conozca de la suspensión. Por ende, una vez que se ha verificado el depósito, sólo dicha autoridad puede ordenar el retiro de la suma que entrañe.*⁷⁶

Ahora bien, por lo que hace a su regulación, es una de las formas de garantía del Interés fiscal a que hace referencia el 141 del Código Fiscal de la Federación; asimismo, debe atenderse a lo dispuesto por el artículo 61 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, de cuyo texto pueden inferirse dos cuestiones, la primera es que el depósito de dinero generara intereses, los cuales serán calculados conforme a las tasas que para el efecto fije la Secretaría

⁷⁶ BURGOA, Orihuela Ignacio. El Juicio de Amparo. Ob. Cit. P. 777.

de Hacienda y Crédito Público, debiendo permanecer la cantidad original en depósito mientras subsiste la obligación de garantizar y pueden retirarse los intereses que se generen; por otra parte, el texto del artículo transcrito no establece requisitos respecto a esta forma de garantía.

En efecto, el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, señala una disposición común aplicable a todas las formas de garantía, señalando que la garantía deberá comprender, además de las contribuciones adeudadas actualizadas, los accesorios causados, así como de los que se causen en los doce meses siguientes a su otorgamiento. Al terminar este período y en tanto no se cubra el crédito, deberá actualizarse su importe cada año y ampliarse la garantía para que cubra el crédito actualizado y el importe de los recargos, incluso los correspondientes a los doce meses siguientes.

Asimismo, en ningún caso las autoridades fiscales podrán dispensar el otorgamiento de la garantía.

Por otra parte, el artículo 141-A, señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar a las instituciones de crédito o casas de bolsa para operar cuentas de garantía del interés fiscal, estableciendo las obligaciones de dichas instituciones para la autorización de cita.

Finalmente, el artículo 143 del Código Fiscal, señala que si la garantía consiste en depósito de dinero en institución nacional de crédito autorizada, una vez que el crédito fiscal quede firme se ordenará su aplicación por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

4.2.2 Prenda o hipoteca.

La prenda en términos del artículo 2856 del Código Civil, es un derecho real constituido sobre un bien mueble enajenable para garantizar el cumplimiento de una obligación y su preferencia en el pago. Por su naturaleza es un derecho real al igual que la Hipoteca, por lo que presentan semejanzas en su regulación

Ahora bien, la Hipoteca en términos de lo dispuesto por el artículo 2893 del Código Civil, es la garantía real constituida sobre bienes que no se entreguen al acreedor, y que da derecho a este, en caso de incumplimiento de la obligación garantizada, a ser pagado con el

valor de los bienes, en el grado de preferencia establecido por la ley. Ahora bien, el carácter de acreedor hipotecario lo tendría la Tesorería de la Federación y el deudor hipotecario sería el propio quejoso.

Por lo que hace a la regulación de la Prenda e Hipoteca como garantías para el aseguramiento del interés fiscal, las encontramos en la fracción II del artículo 141 del Código Fiscal de la Federación; asimismo, los seis últimos párrafos del artículo 141, precisan lo relativo a lo que debe comprender la garantía tal y como precisamos al analizar el depósito; por lo que nos remitimos a las consideraciones antes precisadas; por otra parte, en cuanto a los bienes que pueden ser objeto de prenda e hipoteca como garantía del interés fiscal, los mismos se encuentran en el artículo 62 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, que en términos generales, serán bienes muebles (prenda) por el 75% de su valor siempre que estén libres de gravámenes hasta por ese por ciento. Deberá inscribirse la prenda en el registro que corresponda cuando los bienes en que recaiga estén sujetos a esta formalidad; por lo que hace a la hipoteca, bienes inmuebles por el 75% del valor de avalúo o catastral. Para estos efectos se deberá acompañar a la solicitud respectiva el certificado del registro público de la propiedad en el que no aparezca anotado algún gravamen ni afectación urbanística o agraria, que hubiera sido expedido cuando más con tres meses de anticipación. En el supuesto de que el inmueble reporte gravámenes, la suma del monto total de éstos y el interés fiscal a garantizar, no podrá exceder del 75% del valor; asimismo, en la hipoteca, el otorgamiento de la garantía se hará en escritura pública que deberá inscribirse en el registro público de la propiedad y contener los datos relacionados con el crédito fiscal. El otorgante podrá garantizar con la misma hipoteca los recargos futuros o ampliar la garantía cada año en los términos del artículo 69 del reglamento.

Esta forma de garantía se hará efectiva a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución.

4.2.3 Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión.

La ley, específicamente en el artículo 2794 del Código Civil, define a la fianza como un contrato por el cual una persona se compromete con el acreedor a pagar por el deudor, si éste no lo hace; asimismo, de acuerdo con su naturaleza es una garantía personal.

Los requisitos que debe reunir la fianza de referencia se encuentran previstos en el artículo 63 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, que establece que la póliza quedara en guarda de la autoridad recaudadora de la Federación u organismo descentralizado que sea competente para cobrar coactivamente créditos fiscales; las autoridades recaudadoras de las entidades federativas concentrarán la póliza ante la autoridad recaudadora de la Federación más cercana.

Es importante señalar que las instituciones autorizadas para otorgar fianzas son aquellas que están legalmente constituidas, esto es, que cumplan con los requisitos establecidos para ello en la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, por lo que hace a la autorización, específicamente el artículo 5º de dicha Ley, establece que para organizarse y funcionar como institución de fianzas o para operar exclusivamente el reafianzamiento, se requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; asimismo, las autorizaciones de referencia son por su propia naturaleza intransmisibles y se referirán a uno o más de los ramos y subramos de fianzas que se mencionan en el propio artículo; asimismo, las autorizaciones otorgadas deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación a costa de la institución de fianzas.

Por lo que se refiere a que dichas Instituciones no gozarán de los beneficios de orden y exclusión, ello se explica tomando en consideración que el Fisco tiene preferencia en cuanto al cobro de las garantías que a favor de él se expidan, por lo que tiene preferencia para su cobro con independencia, por ejemplo de que la Institución de Fianzas se encuentre en liquidación.

4.2.4. Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia.

Al hablar de la solidaridad de obligaciones, tenemos que *“la solidaridad es activa cuando existen pluralidad de acreedores y cada uno de ellos puede reclamar por sí solo el cumplimiento total de la obligación. La solidaridad es pasiva cuando hay pluralidad de deudores y cada uno de por sí está obligado a cumplir íntegramente con la obligación debida; asimismo, la prestación debida es unitaria, es decir, el pago que haga uno de los deudores extingue la obligación.”*⁷⁷

⁷⁷ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Tomo P-Z. Ed. Porrúa. Décima Tercera ed. México, D.F. 1999. P. 2996

Atendiendo a lo anterior, la obligación solidaria a la que se refiere el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, se ubica como obligación pasiva, pues en el momento en que un tercero acredita su solvencia adquiere el carácter de obligado solidario con respecto a una obligación que debe cubrirse, quedando el Fisco como acreedor.

Así, la operatividad de la obligación tributaria queda resumida en términos de lo que señala Ernesto Flores Zavala: *“en materia tributaria la responsabilidad directa la tiene la persona cuya situación coincide con la señalada por la ley como hecho generador del crédito fiscal, es decir, que se encuentra en la hipótesis que da origen a un crédito, sin embargo, si el obligado directamente a pago de la contribución no puede asegurar el interés fiscal, puede válidamente acudir con un tercero que sumirá dicha obligación.”*⁷⁸

Ahora bien, la persona que asumirá la responsabilidad solidaria, debe demostrar su idoneidad y solvencia en términos de lo dispuesto por el artículo 64 del Reglamento Del Código Fiscal de la Federación, que previene que la persona física o moral que vaya a asumir la obligación solidaria, debe manifestar su aceptación mediante escrito firmado ante notario público, o bien, ante la autoridad recaudadora en presencia de dos testigos: asimismo, cuando de trate de una persona moral quien vaya a asumir la obligación el monto de la garantía debe ser menor a 10% de su capital social y no haber tenido pérdida fiscal que haya excedido de 10% de su capital social para efectos de impuesto sobre la renta en los dos últimos ejercicios, o bien, aun cuando haya tenido dicha pérdida, no debe exceder el 10% de su capital social; por otra parte, cuando sea una persona física la que asuma la obligación, la garantía no debe exceder el 10% de los ingresos declarados en el último ejercicio, sin incluir el 75% de los ingresos declarados como actividades empresariales o el 10% del capital afecto a su actividad empresarial.

En cambio, si la obligación de garantizar solidariamente se hace por medio de prenda, hipoteca o embargo en la vía administrativa, se deben cumplir los requisitos que para dichas formas establece el Reglamento del Código Fiscal de la Federación.

Esta forma de garantía se hará efectiva a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución.

⁷⁸ FLORES, Zavala Ernesto. Finanzas Públicas Mexicanas. Ed. Porrúa. 34ª ed., México, 2004. P. 110

4.2.5 Embargo en la vía administrativa.

Es importante iniciar el estudio de la presente forma de garantizar el interés fiscal de la Federación señalando, en primer término que el embargo en la vía administrativa a que se refiere la fracción V del artículo 141 del Código Fiscal de la Federación es una de entre las cuales el contribuyente puede elegir a efecto de garantizar el interés fiscal, lo cual la distingue del embargo que las autoridades ejecutoras efectúan en términos del 145 del mismo Código, pues a diferencia del primero, éste se desarrolla dentro del procedimiento administrativo de ejecución como procedimiento coactivo que lleva a cabo la autoridad cuando no fueron cubiertos o garantizados los créditos fiscales en el término señalado por las leyes.

No obstante lo anterior, en nuestra opinión, cuando la autoridad ejecutora ya ha ejecutado dichos créditos mediante el procedimiento económico coactivo, embargando bienes del contribuyente, no existe razón que justifique el otorgamiento de una nueva garantía, máxime que ello resultaría absurdo, pues ya está constituida una garantía ante la autoridad ejecutora como a continuación se explica.

Ahora bien, la operatividad de la forma de garantía que se analiza, la encontramos en el artículo 66 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, en términos del cual, el embargo en la vía administrativa será a solicitud del contribuyente que evidentemente deberá de realizarse dentro del término para garantizar el crédito fiscal de que se trate, esto es, el contribuyente deberá presentar un escrito ante la autoridad ejecutora solicitando que se lleve a cabo esta forma de garantía, señalando para ello, los bienes sobre los cuales se trabará el embargo, teniendo en consideración los porcentajes a que hace referencia el artículo 62 del reglamento Interior del Código Fiscal de la Federación y a los que nos referimos con antelación al referirnos a la mecánica de la Prenda e Hipoteca, en suma, bienes muebles por el 75% de su valor siempre que estén libres de gravámenes hasta por ese por ciento; Bienes inmuebles por el 75% del valor de avalúo o catastral. Para estos efectos se deberá acompañar a la solicitud respectiva el certificado del registro público de la propiedad en el que no aparezca anotado algún gravamen ni afectación urbanística o agraria, que hubiera sido expedido cuando más con tres meses de anticipación. En el supuesto de que el inmueble reporte gravámenes, la suma del monto total de éstos y el interés fiscal a garantizar, no podrá exceder del 75% del valor.

No debe perderse de vista que el precepto legal en mención señala que además de solicitarlo el contribuyente, deberá acompañar los documentos que señale la forma oficial

correspondiente, sin que se describa dicha forma o se señale en cual ordenamiento legal se encuentra dicha forma, lo cual genera inseguridad jurídica para el contribuyente, pues no existe certeza de cuales son los documentos que debe acompañar a su solicitud.

Resulta conveniente señalar que los únicos bienes que el contribuyente no puede señalar a efecto de que sean embargados administrativamente, son aquéllos de fácil descomposición o deterioro o de materiales inflamables, ello en términos del artículo 156, fracción II, inciso c) del Reglamento que se comenta; además, aun y cuando el reglamento no se refiera a ellos, debe entenderse que también se encuentran exceptuados de embargo los bienes a que se refiere el artículo 157 del Código Fiscal de la Federación, es decir, a) El lecho cotidiano y los vestidos del contribuyente y de sus familiares; b) Los muebles de uso indispensable del deudor y de sus familiares, no siendo de lujo a juicio del ejecutor, no considerándose como de lujo los bienes a que se refieren las demás fracciones de este artículo, cuando se utilicen por las personas que, en su caso, las propias fracciones establecen; c) Los libros, instrumentos, útiles y mobiliario indispensable para el ejercicio de la profesión, arte y oficio a que se dedique el deudor; d) La maquinaria, enseres y semovientes de las negociaciones, en cuanto fueren necesarios para su actividad ordinaria a juicio del ejecutor, pero podrán ser objeto de embargo con la negociación en su totalidad si a ella están destinados; e) Las armas, vehículos y caballos que los militares en servicio deban usar conforme a las leyes; f) Los granos, mientras éstos no hayan sido cosechados, pero no los derechos sobre las siembras; g) El derecho de usufructo, pero no los frutos de éste; h) Los derechos de uso o de habitación; i) El patrimonio de familia en los términos que establezcan las leyes, desde su inscripción en el Registro Público de la Propiedad; j) Los sueldos y salarios; k) Las pensiones de cualquier tipo; l) Los ejidos.

Además, debe precisarse que existen bienes inembargables en tratándose de personas morales de derecho público, pues no debemos olvidar la tesis de la doble personalidad del Estado, por lo que al momento de exhibición de garantías, estos organismos están exentos de otorgarlas dada la importancia de las actividades que realizan.

Ahora bien, tratándose de personas físicas el depositario de los bienes será el propietario y en el caso de personas morales el representante legal, no obstante, cuando a juicio del jefe de la autoridad recaudadora exista peligro de que el depositario se ausente, enajene u oculte sus bienes o realice maniobras tendientes a evadir el cumplimiento de sus obligaciones, podrá removerlo del cargo; en este supuesto los bienes se depositarán en un almacén general de depósito y si no hubiera almacén en la localidad, con la persona que designe el jefe de la

oficina, sin embargo al dejar a criterio del jefe de la oficina exactora el determinar que existe peligro de que el depositario se ausente, enajene u oculte sus bienes y más aun realizar maniobras tendientes a evadir el cumplimiento de sus obligaciones, resulta ser una facultad discrecional para la autoridad, lo cual se basa en meras apreciaciones subjetivas que van en contra de la seguridad jurídica para los contribuyentes de saber en que están fundamentando o en donde se encuentra un catálogo de dichas maniobras tendientes a evadir el cumplimiento de sus obligaciones.

Por otra parte deberán inscribirse al registro Público los bienes que estén sujetos a dicha formalidad, esto es tratándose de bienes inmuebles al Registro Público de la Propiedad y en tratándose de bienes muebles que sean negociaciones al registro Público de la Propiedad y del Comercio.

Previamente a la práctica de la diligencia de embargo en la vía administrativa, deben cubrirse los gastos de ejecución señalados en la fracción II del artículo 150 del Código Fiscal de la Federación y el pago que se efectúe por dicho efecto tendrá el carácter de definitivo y en ningún caso procederá su devolución una vez practicada la diligencia

Esta forma de garantía se hará efectiva a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución.

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

Esta forma de garantía, carece de una adecuada reglamentación, pues únicamente se encuentra enunciada como una forma de garantizar el interés fiscal, sin embargo ni el Código Fiscal de la Federación ni su reglamento, establecen los requisitos que deben reunir los títulos valor que hayan de servir para asegurar el referido interés fiscal.

La locución títulos valor deriva del alemán *Wertpapier*, y es el término técnico para identificar la dogmática relativa a los documentos que escrituran una deuda de índole económico jurídica y que no posean el carácter de mero documento probatorio.

Nuestro legislador, adoptó el tecnicismo títulos de crédito; así, al emplear el término títulos valor, lo entendemos aplicado a los instrumentos, como sinónimo de documentos, que incorporan un *derecho de crédito* o una obligación de pagar una suma determinada de dinero, a los que confieren un *derecho de participación*, es decir, un status de socio del que derivan derechos y obligaciones, como los que otorgan un *derecho real* que implica la disposición o gravamen sobre alguna mercadería.

Por otra parte, el título valor puede servir como medio de pago y como garantía de una obligación; así, al hablar del título valor como forma de garantía del interés fiscal, implica que el contribuyente puede otorgar un cheque, pagaré o letra de cambio, por mencionar algunas, que garantice el importe del adeudo, así como sus accesorios legales, sin embargo, reiteramos que la ley es omisa en su adecuada regulación.

4.2.7 Procedibilidad y Forma de hacer efectivas las garantías.

En términos del artículo 60 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, la garantía que se de para asegurar el interés fiscal deberá otorgarse a favor de la Tesorería de la Federación, del organismo descentralizado que sea competente para cobrar coactivamente créditos fiscales, así como de las tesorerías o de las dependencias de las entidades federativas que realicen esas funciones aunque tengan otro nombre.

Siempre que la garantía se otorgue mediante fianza, ésta se hará a favor de la Federación o del organismo descentralizado que sea competente para cobrar coactivamente créditos fiscales según sea el caso; asimismo, los gastos originados con motivo de la garantía, por ejemplo, avalúos, pago de gastos de ejecución, Inscripción en el Registro Público, siempre serán por cuenta del interesado.

Por otra parte, el interesado deberá ofrecer la garantía ante la autoridad recaudadora a fin de que dicha autoridad la califique, acepte si procede y le de el trámite correspondiente.

La calificación que de la garantía realiza la autoridad es respecto a que cumpla con los requisitos legales, tanto los establecidos en el Código Fiscal, como los lineamientos establecidos para cada tipo de garantía en el reglamento del código fiscal, lo cual dependerá de

la garantía que se ofrezca; asimismo, que su importe cubra los conceptos que se señalan en el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación.

Por lo que hace a la *procedencia de las garantías*, debemos tener en consideración, lo que establece el artículo 142 del código Fiscal de la Federación, pues es el artículo que establece la procedencia de garantizar el interés fiscal de la federación, esto es, procederá garantizar el interés fiscal cuando se solicite la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, cuando se solicite prórroga para el pago de los créditos fiscales o cuando se solicite que los mismos sean cubiertos en parcialidades, se solicite la aplicación del producto en términos del artículo 159 del Código Fiscal de la Federación y en los demás casos señalados por las leyes fiscales.

Por lo que hace a la *forma de hacer efectivas las garantías*, debemos remitirnos a lo que establece el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 143, en primer término, en lo tocante a la Prenda, Hipoteca, Obligación solidaria asumida por un tercero, la forma idónea de hacer efectivas dichas garantías, será a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución, al cual nos hemos referido con anterioridad.

Ahora bien, cuando la garantía que se hubiere ofrecido para asegurar el interés fiscal, haya consistido en depósito en dinero, una vez que el crédito fiscal haya quedado firme se ordenará su aplicación por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Tratándose de Fianzas, la garantía se hará efectiva a través del Procedimiento Administrativo de ejecución, sin embargo, con las modalidades establecidas por el artículo 143, las cuales son las siguientes:

a) La autoridad ejecutora requerirá de pago a la afianzadora, acompañando copia de los documentos que justifiquen el crédito garantizado y su exigibilidad.

b) Si no se paga dentro del mes siguiente a la fecha en que surta efectos la notificación del requerimiento, la propia ejecutora ordenará a la autoridad competente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que remate, en bolsa, valores propiedad de la afianzadora bastantes para cubrir el importe de lo requerido y hasta el límite de lo garantizado, y le envíe de inmediato su producto.

En el caso de que las instituciones de fianzas interpongan medios de defensa en contra del requerimiento de pago y no obtengan resolución favorable, las cantidades garantizadas deberán pagarse actualizadas por el periodo comprendido entre la fecha en que se debió efectuar el pago y la fecha en que se paguen dichas cantidades.

CAPÍTULO V. DE LA SUSPENSIÓN EN AMPARO TRATÁNDOSE DE CRÉDITOS FISCALES

5.1 REFORMA AL ARTÍCULO 135 DE LA LEY DE AMPARO (24 DE ABRIL DE 2006), ANÁLISIS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y CONSECUENCIAS

En los capítulos que anteceden, establecimos un panorama del Juicio de Amparo y la suspensión, analizando su génesis y evolución, así como sus elementos, ello para exponer de una mejor manera la trascendencia de la reforma efectuada al artículo 135 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 2006.

En efecto, consideramos que la reforma que se comenta representa un retroceso dentro de la evolución de nuestra máxima institución para la defensa de los derechos de los particulares, y más importante aún, aquellos derechos que la misma Constitución ha elevado al rango de garantías individuales.

De esta forma, tal como lo abordamos antes, la Constitución consagra las garantías individuales que no son más que las prerrogativas mínimas que el individuo tiene frente al poder del Estado, es por dicha razón que la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 Constitucional tiene un papel importantísimo para asegurar a los gobernados una adecuada defensa al momento de que se les imputan hechos u omisiones que como consecuencia tienen la privación de la libertad o propiedad de los particulares.

Así, la garantía del interés fiscal en materia de amparo se ha regulado a lo largo de la Ley de Amparo, permitiendo como única forma de aseguramiento del interés fiscal el depósito en efectivo, por lo que al introducirse la posibilidad de no otorgar el depósito cuando ya se hubiere constituido la garantía ante la autoridad exactora o tratándose de persona distinta del causante se aseguraría por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales fue un acierto, pues permitía a los contribuyentes precisamente otorgar la garantía y, con ello salvaguardar sus bienes.

Ahora bien, el proceso evolutivo de una figura jurídica, es siempre con miras a su mejoramiento buscándose siempre el beneficio para todos, en materia fiscal, del Fisco y del particular, así, dentro de dicha evolución, encontramos la reforma hecha al artículo 135 de la Ley de Amparo, mismo que antes de la referida reforma, su texto era del tenor literal siguiente:

“Artículo 135.- Cuando el amparo se pida contra el cobro de contribuciones, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos previo depósito de la cantidad que se cobra ante la Tesorería de la Federación o la de la entidad federativa o municipio que corresponda.

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

(Énfasis añadido)

De lo anterior, apreciamos que cuando el amparo se pidiera en contra del cobro de contribuciones podía concederse la suspensión y surtía efectos una vez que se encontraba garantizado el interés fiscal ante la autoridad exactora, o bien, cuando no se tratara del obligado directamente al pago y se garantizara el interés fiscal de la federación por cualquiera de los medios de garantía establecidos en las leyes fiscales aplicables, es decir las encuadradas en los supuestos del artículo 141 Código Fiscal de la Federación, el depósito no se exigiría y la Suspensión surtía plenos efectos.

Tal situación daba al contribuyente una gama de posibilidades a efecto de garantizar el Interés Fiscal de la Federación, lo cual se vio mermado con la reforma en estudio, pues no debe perderse de vista que la forma de garantía es un derecho de los contribuyentes, lo cual puede corroborarse de la lectura que se practique al texto del artículo 141 del Código Fiscal de la Federación y que más adelante examinaremos, con reserva de ello, dicho precepto establece que *“los contribuyentes podrán garantizar el interés fiscal en alguna de las formas siguientes...”* de esta manera, es dable establecer que el vocablo *podrán* denota *posibilidad*, esto es, los contribuyentes pueden escoger de que forma pueden garantizar el interés fiscal dependiendo de sus circunstancias específicas.

Así las cosas, dicho derecho se vio mermado con la reforma efectuada al artículo 135 de nuestra Constitución, ya que su redacción actual quedó como sigue:

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

(Énfasis añadido)

De donde se tiene que actualmente, cuando el amparo se pida en contra del cobro de contribuciones y aprovechamientos, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos previo depósito total en efectivo de la cantidad a nombre de la Tesorería de la Federación o la de la Entidad Federativa o municipio correspondiente.

El menoscabo al derecho de los particulares es evidente, pues ahora la única forma de garantía que la Ley de Amparo permite es el depósito en efectivo, situación que en primer lugar, nos permite ver que la legislación fiscal no es uniforme, ello toda vez que en las distintas instancias que existen para la impugnación de la determinación y cobro de un crédito fiscal, si bien está previsto que puede solicitarse la suspensión para evitar que se inicie el cobro coactivo tendiente a la recuperación de dicho crédito y se prevé como requisito de efectividad el aseguramiento del interés fiscal, la forma de las garantías previstas es distinta en cada instancia por inexplicables razones.

En efecto, en términos de la fracción I del artículo 142 del Código Fiscal de la Federación, procede garantizar el interés Fiscal de la Federación cuando se solicite la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, inclusive si dicha suspensión se solicita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ahora bien, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, regula la suspensión en su artículo 28 y, con independencia de todas las críticas que de dicha regulación se han hecho, debemos precisar que dicho artículo 28 en su fracción VI, establece que tratándose 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*.

Dicho precepto es claro al establecer que cuando la suspensión se pida en contra de créditos fiscales 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, esto es, puede garantizarse el interés fiscal ante la autoridad exactora por cualquiera de los medios previstos por la ley, lo cual nos remite a lo dispuesto por el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, mismo que regula las diferentes formas que la ley prevé para el aseguramiento del interés Fiscal.

Bajo ese contexto, si la legislación fiscal es algo más dócil por lo que al aseguramiento del referido interés fiscal se refiere, no vemos porque al llegar a la última instancia impugnativa, lo relativo al interés fiscal deba volverse mas entorpecedor para los contribuyentes al momento de solicitar la suspensión de los actos reclamados, pues únicamente se prevé el depósito en efectivo para que surta efectos la suspensión.

La situación actual, permite también inferir que existe una *denegación de justicia* evidentemente en perjuicio de los particulares, en virtud de que por denegación de justicia debe entenderse la ausencia de un debido proceso, la cual es definida por Jean Paulsson, citado por Francisco González de Cossío, como un *"fracaso sistémico"*⁷⁹; asimismo, dicho autor al ejemplificar denegación de justicia apunta que entre los actos que implican una dicha denegación se encuentran: *"los casos en los cuales el manto de la forma se pretende cobijar una injusticia"*⁸⁰, situación que a nuestro parecer se actualiza en el caso de la reforma que se analiza.

Por otra parte, al hacer el análisis de la exposición de motivos que sostuvo el legislador para efectuar la reforma al artículo 135 de la Ley de Amparo, no nos parece que haya sido suficiente, pues en la iniciativa que reforma los artículos 124 y 135 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dictaminada y aprobada tanto en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores y publicada en el Diario Oficial de la Federación el lunes 24 de abril de 2006, esencialmente, el razonamiento del legislador, fue que con la redacción anterior del artículo 135

⁷⁹ GONZÁLEZ, De Cossío Francisco. *Reseña de la obra de Jean Paulsson: Denial of Justice in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005

⁸⁰ *Loc. Cit.*

de la Ley de Amparo, se estaba causando un daño a la economía nacional, porque al introducirse mercancías al territorio nacional no se pagaban las contribuciones al comercio exterior, cuotas compensatorias y se evadían diversas normas relacionadas con regulaciones y restricciones no arancelarias, y se vio en la reforma hecha al precepto que nos ocupa una forma de recuperar las contribuciones que alude que se evadían.

No obstante, la anterior consideración no resulta una razón lo suficientemente fuerte para haber modificado de la manera que se hizo el texto del artículo 135, toda vez que debemos pensar en que la Ley de Amparo, no está dirigida únicamente a los importadores, sino también para amparar a cualquier individuo que vea mermadas sus garantías individuales por leyes o actos de autoridad, específicamente tratándose de pago de contribuciones; por lo que no debe perderse de vista que no son solo los importadores quienes están obligados al pago de contribuciones respecto de las cuales puedan inconformarse sino todos los contribuyentes; por lo que debemos pensar en que si bien, por un lado se trato de proteger al mercado interno, por otro se le continúa afectando.

Asimismo, en la exposición de motivos, el legislador apunta que a raíz de la apertura económica que se vive en nuestro país, se observa que entran bienes sin pagar las contribuciones a comercio exterior, cuotas compensatorias y se evaden diversas regulaciones y restricciones no arancelarias, con lo cual, se causa una afectación al fisco federal y a los sectores productivos nacionales; no obstante, no encontramos una afectación al fisco, ya que en caso de que el importador introduzca mercancías al país sin cumplir con dichas obligaciones, la autoridad demandada puede determinar un crédito fiscal por las contribuciones omitidas y, si el importador no está de acuerdo con dicha determinación puede hacer valer las vías legales que tenga expeditas para ello llegando incluso a la última instancia impugnativa, y, de no ser favorable a sus intereses la sentencia que ponga fin a la controversia, se hacen efectivas las garantías y, el Fisco Federal puede recuperar sus importes.

Por lo que hace al sector productivo nacional, el mecanismo es parecido, pues las contribuciones al comercio exterior, las cuotas compensatorias y las regulaciones y restricciones no arancelarias, en su objeto mismo encierran la protección al sector productivo nacional, para ello están previstas, para protección, y que se encuentren en una situación mas o menos igualitaria con respecto al importador nacional y éste último tenga ciertas ventajas.

Por lo que no encontramos la afectación que en realidad se cause tanto al Fisco Federal como al sector productivo nacional con la reforma efectuada artículo 135 de la Ley de Amparo, por el contrario, se causa una afectación a la generalidad de los contribuyentes, pues se hace nugatoria la medida suspensiva al momento de acudir al amparo.

Por otra parte, cabría preguntarnos, porque no se razonó de la misma manera al momento de adicionar el antepenúltimo párrafo del artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, pues cabe mencionar que la reforma introducida al artículo 135 de la Ley de Amparo se encuentra inserta en el Código Fiscal de la Federación, de la manera siguiente:

Artículo 141.- Los contribuyentes podrán garantizar el interés fiscal en alguna de las formas siguientes:

...

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

Como se observa, la redacción del antepenúltimo párrafo del artículo 141 del Código Fiscal de la Federación párrafo es idéntica al del actual segundo párrafo del artículo 135 de la Ley de Amparo, no obstante ello, la adición hecha al artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 2004, por tanto, es anterior a la reforma hecha a la ley de amparo, sin haberse razonado el porque de la adición del antepenúltimo párrafo del artículo 141, como cuando se reformó el artículo 135 de la Ley de Amparo.

Lo anterior, toda vez que el Ejecutivo Federal en el año 2000 sometió a la consideración del Congreso de la Unión la iniciativa de “Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales”, denominada Nueva Hacienda Pública, la cual dada su amplitud fue separada en diversos tomos, ahora bien, del análisis que se efectúa al proceso seguido tendiente a las diversas disposiciones fiscales que fueron reformadas del Código Fiscal de la Federación, específicamente el expediente que contiene la Minuta de Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, no se aprecia que la adición hecha a su artículo 141 haya sido discutida, sino únicamente fue introducida, adicionando el antepenúltimo párrafo del artículo 141 actual.

Ante tal situación, no puede decirse que la adición haya sido discutida y, por ende, mucho menos razonada tal y como se hizo al reformar el artículo 135 de la Ley de Amparo, siendo que el texto que se contiene en ambos artículos es el mismo, lleva a concluir válidamente que es absurdo que se haya razonado los motivos hasta que fuera introducido dicho párrafo en la Ley de Amparo.

Por lo anterior, es claro que no hubo una verdadera exposición de motivos, lo cual es grave, pues si debemos entender una exposición de motivos como la causa que origina una ley o su modificación, esto es, lo que hace propicia que un hecho se regule con el derecho, no puede hablarse de que exista una verdadera razón de ser por lo que hace a la modificación que se realizó.

Ahora bien, debemos tener en consideración que se pasaron por alto las implicaciones y alcances que tendrían la adición y reforma de referencia y, para tratar de abordar dicha situación, corresponde hablar del principio *solve et repete*.

El principio *solve et repete*, es un principio que se usa en materia tributaria y que implica que *“los contribuyentes solo pueden hacer valer recursos o juicios en contra de los actos de gobierno determinatorios de créditos fiscales, si previamente al ejercicio de esas acciones satisfacen íntegramente el monto de las partidas económicas debatibles, para después recuperarlas si prosperan sus defensas.”*⁸¹

En ese mismo sentido, Federico Quintana Aceves, refiere que: *“en el Derecho Fiscal, se encuentra establecida una fórmula en cuya virtud, el contribuyente afectado por el pago de un crédito al Fisco que considera no debido, no puede reclamar ante la Administración si antes no consigna o paga la suma que se le exige.”*⁸²

Esta Fórmula se justifica de acuerdo con el autor de cita, por la naturaleza perentoria e inaplazable de las exigencias Financieras del Estado, respecto de lo cual señala: *“Todo el desenvolvimiento de las actividades del Estado, la continuidad, permanencia y seguridad del servicio público, depende de la rápida y eficaz recepción de las sumas afectadas al*

⁸¹ RUEDA, Heduán Iván. *Trampa Procesal a Contribuyentes del Distrito Federal*. Revista Mexicana de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal. Número 21. Junio 2006. p. 45.

⁸² La Suspensión de los Actos Reclamados en los Juicios de Amparo. Estudios Jurídicos. Colegio de secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C.. Cárdenas editor y Distribuidor, 3ª ed. México, D.F., 1989. QUINTANA, Aceves Federico. “La suspensión del Acto Reclamado”. p. 189.

*mantenimiento de su organización y a la realización normal de sus fines, por ello, no puede subordinarse el funcionamiento de un servicio público a una irregular y eventual recaudación de las sumas destinadas al mismo, por lo que la recepción de las rentas del Estado no puede depender de motivos más o menos justificados de los particulares.*⁸³

Respecto a esta última nota, no compartimos el criterio del autor antes citado, pues si bien, las exigencias del Estado, por cuanto a que de las contribuciones de los particulares se sufragan los gastos del servicio público, lo cierto es que no puede decirse que “los motivos más o menos justificados de los particulares” no pueden entorpecer la recaudación.

Lo anterior, toda vez que los motivos mas o menos justificados, a los que alude el autor, son precisamente los motivos que tienen como consecuencia las defensas que hace valer el particular en contra de la determinación y cobro de créditos fiscales que estima lesivos de sus derechos, pues el procedimiento seguido para determinarlos se llevó a cabo de manera que califica de ilegal y, por ende, tiene derecho a interponer los medios de defensa que la ley prevé a efecto de determinar si le asiste o no la razón.

El principio *Solve et Repete*, tiene sus antecedentes en el Derecho Romano y ha sido objeto de estudio de múltiples tratadistas sin que se haya llegado a un consenso pleno respecto a su justificación y validez, así, Iván Rueda Heduán refiere que “...si bien el Fisco debe tener preferencias en lo tocante a la recaudación de las contribuciones por razones de interés colectivo, como ya las tiene por la presunción de legalidad de sus actos y la ejecutorización de sus resoluciones sin previo juicio, no menos cierto es, que los administrados también debe gozar de ciertas prerrogativas en bien de su seguridad jurídica, como lo es la de no sufrir sangrías en su patrimonio cada vez que se le notifiquen fincamientos contribuciones improcedentes o, al menos discutibles.”⁸⁴

De una manera literal, el principio *solve et repete*, significa pagar y después repetir, lo que se traduce en pagar (*solve*), aunque declare no deber, con reserva de repetir (*repete*).

Siguiendo el pensamiento de Federico Quintana Aceves, el principio que se estudia, “presupone como requisito sine qua non que el particular agraviado pague primero lo que el Fisco le exige, y una vez pagado, y solo entonces, puede reclamar o inconformarse contra el

⁸³ Loc. Cit.

⁸⁴ RUEDA, Heduán Iván. Ob. Cit. P.45

*cobro del crédito, aduciendo las consideraciones que conduzcan a demostrar la improcedencia de la pretensión del Fisco”*⁸⁵, es decir, el pago del crédito exigido es condición previa para que sea procedente la acción intentada por el particular, de manera que si sólo reclama y no paga la acción respectiva del particular, será desechada por improcedente

Lo anterior, tiene como consecuencia que la obtención de la suspensión e inclusive el acceso al Juicio de Amparo tenga como condición previa el pago del crédito reclamado, (tomando en consideración que en no pocas ocasiones se promueve el juicio de amparo en contra del cobro de contribuciones buscando la obtención de la suspensión en su ejecución), lo cual de ninguna manera puede pensarse así, pues dentro de los supuestos de procedencia del Juicio de Amparo, establecidos en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no encontramos que se establezca que previa a la interposición del Juicio de Garantías en contra del cobro de créditos fiscales, se pague el monto del crédito exigido; no perdemos de vista que podría pensarse que el otorgamiento de la garantía para asegurar el interés fiscal de la Federación o es requisito de procedencia del Juicio de Amparo ya que ni siquiera lo es de la suspensión, pues únicamente es requisito de efectividad de este incidente, sin amargo la redacción actual del artículo 135 de la Ley de Amparo, permite arribar a dicha conclusión, pues como es sabido, la interposición del juicio de Amparo muchas veces busca la paralización de los efectos del acto reclamado y, por ello, al condicionarse el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado al pago del monto total del crédito adeudado, presupone la exigencia del pago previo al otorgamiento de la suspensión, de lo contrario no surtiría efectos la suspensión, con lo cual se hace nugatoria la medida suspensiva y, con ello, el amparo quedaría sin materia, pues en cualquier momento se puede realizar el procedimiento de cobro coactivo tendiente a la recuperación del crédito fiscal reclamado.

Bajo ese contexto, el artículo 135 de la Ley de Amparo al prever como única forma de aseguramiento del interés fiscal el depósito en efectivo de la cantidad adeudada, contiene una clara manifestación del principio *solve et repete* en nuestra legislación, pues para lograr una efectiva paralización de los efectos del crédito fiscal, el quejoso debe pagar en efectivo la cantidad adeudada para que se le otorgue la suspensión, hasta en tanto sea resuelto en definitiva el juicio de garantías, lo cual es perjudicial para el contribuyente, pues tomando en consideración que no siempre cuenta con la liquidez para realizar dicho depósito, aunado a que la tramitación de un juicio de amparo no siempre es expedita, puede advertirse que de resolverse

⁸⁵ La Suspensión de los Actos Reclamados en los Juicios de Amparo. *Ob. Cit.* P. 191.

favorable el amparo a los intereses del quejoso y no haber obtenido la suspensión, el crédito puede ejecutarse y, con ello, no tendrá sentido el juicio de amparo que se hubiere intentado.

A mayor abundamiento, el artículo 125 de la Ley de Amparo establece que si no se colman los requisitos de efectividad, la suspensión dejará de tener efectos, esto es, la consecuencia lógica de no otorgar la garantía del interés Fiscal es el inicio del Procedimiento Administrativo de Ejecución, con lo cual, se le ocasionaría un daño irreparable al contribuyente y, si se toma en consideración que el Juicio de Amparo en muchas ocasiones, se interpone, previendo la inmediatez en la obtención de la suspensión, luego entonces el Juicio de Garantías sería ineficaz.

Asimismo, la redacción actual del artículo 135 de la Ley de Amparo es contradictoria con lo establecido por el artículo 139 de la misma Ley que la suspensión que se conceda surtirá sus efectos desde luego, pero dejará de hacerlo si no se cumplen los requisitos que se le hayan exigido para obtener la suspensión del acto reclamado; en efecto, ambos preceptos se contraponen, pues por un lado, el artículo 135 de la Ley de Amparo presupone la existencia del depósito previo a la solicitud de la suspensión del acto reclamado; en tanto que el artículo 139 establece que si no se cumplen los requisitos en cinco días dejará de surtir efectos la suspensión.

Ahora bien, independientemente de lo anterior, no podemos evitar pensar en que la forma en la que se encuentra redactado el artículo 135 de la Ley de Amparo atenta en contra de la Garantía de Audiencia consagrada en el artículo 14 de nuestra Constitución, por las razones que expondremos en las líneas siguientes.

Es oportuno hacer una breve referencia a la garantía de audiencia; así, tomaremos algunas ideas del pensamiento del maestro Emilio Rabasa para efecto de entrever la importancia de la Garantía de Audiencia, así, el maestro Emilio Rabasa al hacer un análisis de la historia del artículo 14 Constitucional refiere que: *“Ningún precepto de las Constituciones modernas tiene más larga historia... ni mas noble abolengo que el que reconoce como derechos del hombre la seguridad de su vida, su libertad y su propiedad; como que es probablemente el único que queda en ellas, con su espíritu original y con la integridad de su propósito, de la primera ley escrita que puso derechos individuales por encima de toda autoridad y fuera del alcance de todo poder: la Carta Magna de Inglaterra... No hay en las Constituciones nuevas, ni en la de Inglaterra como hoy se entiende integrada, derecho individual que supere ni que iguale en importancia a este*

vestigio único que de todo el edificio de la carta del Rey Juan ha dejado en pie el derrubio del tiempo... El mismo habeas corpus, siempre ensalzado como institución peculiar inglesa, no es más que un procedimiento especial y celoso aplicado al mantenimiento de sólo una parte del precepto a que nos contraemos... La Constitución Americana lo incluye en la enmienda V con estas palabras: "Nadie será privado de la vida, de la libertad o de la propiedad sin el debido proceso legal"⁸⁶

Más adelante, al abordar la importancia del artículo 14, expone: *"...el recto propósito del precepto, que no es otro que proteger la vida, la propiedad y la libertad de todo procedimiento ilegal, o arbitrario, de cualquiera autoridad... La frase "nadie puede ser juzgado ni sentenciado (que se ha puesto con razón referida igualmente en materia criminal o civil), importa la protección de la vida, la libertad y la propiedad, porque son siempre estos bienes los que directa o indirectamente están amenazados en el procedimiento legal de cualquier naturaleza. El juicio no es más que el medio de determinar la posición del derecho; el fin es siempre el derecho mismo, que se confirma o restituye, que se declara en el acto final del procedimiento: la sentencia. Garantizar, pues, al hombre un juicio y una sentencia fundados en ley, es asegurarle la protección de los bienes que el uno le discute y define la otra; es decir, su vida, su libertad y su propiedad... y si pudiera concluirse que un atentado contra la persona o la propiedad, sin previo juicio, quedaría fuera de la protección constitucional... En resumen: "la vida, la libertad y la propiedad de una persona no pueden afectarse por mandamiento de autoridad, sino mediante el procedimiento legal..."⁸⁷*

De las consideraciones formuladas por el maestro Emilio Rabasa, podemos claramente inferir la importancia que reviste la garantía de audiencia, que no es más que previo a una condena que tenga como efecto privar a un gobernado de sus derechos fundamentales como la libertad o propiedad sea oído y vencido en juicio con un debido proceso legal.

Lo anterior, trasladado a la materia fiscal, específicamente, el tema que nos ocupa, la garantía de audiencia que se resguarda es la de propiedad, pues en efecto, siguiendo el razonamiento de la importancia de la garantía de audiencia, nadie puede ser privado de la propiedad sin antes haber sido oído y vencido en juicio; por ello, los gobernados deben tener a

⁸⁶ RABASA, Emilio. El Artículo 14 y el Juicio Constitucional. Ed. Porrúa. 7ª ed. México, D.,F. 2000. pp. 272 y 273

⁸⁷ *Ibid.* P. 275 y 276.

su alcance los medios de defensa que garanticen a los contribuyentes que podrán impugnar un cobro que estimen ilegal, previo su pago, lo cual se traduciría en que se conserve su propiedad.

No perdemos de vista las opiniones que existen respecto a la Garantía de Audiencia en materia fiscal, así tenemos que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido jurisprudencia en el sentido de que en tratándose de la garantía de audiencia en materia fiscal no es necesario que sea previa, fundándose en que *“el impuesto es una prestación unilateral y obligatoria y la audiencia que se pueda otorgar a los causantes es siempre posterior a la aplicación del impuesto, que es cuando existe la posibilidad de que los interesados impugnen, ante las propias autoridades, el monto y cobro correspondiente, y basta que la ley otorgue a los causantes el derecho a combatir la fijación del gravamen, una vez que ha sido determinado, para que en materia hacendaria se cumpla con el derecho fundamental de audiencia consagrado en el artículo 14 constitucional (Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Tesis de Ejecutorias 1917-1985, Primera Parte, pág 27).”*⁸⁸

Ahora, si bien es cierto, en materia fiscal la respuesta a la privación de la propiedad sin mediar juicio previo, según Fraga, citado por Lobato, es *“...la necesidad de que el Estado pueda realizar eficazmente sus atribuciones”*⁸⁹, lo cual deviene de la misma obligación de los gobernados de contribuir para los gastos públicos, prevista en el artículo, 131, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que es concluyente que con la omisión en el cumplimiento de sus obligaciones, la autoridad fiscal tiene en sus manos la posibilidad de hacer efectivos los impuestos, situación que responde a una necesidad colectiva derivada del gasto público.

No obstante lo anterior, al llevar a cabo el Procedimiento para hacer efectivo el cobro de un crédito, no en pocas ocasiones la autoridad administrativa hacendaria puede actuar con ilegalidad, en contra de lo cual, el contribuyente puede inconformarse y, por ende, puede acudir al recurso de revocación, juicio de nulidad o bien, llegar al Amparo y, en esta última instancia, hacer valer vicios de constitucionalidad, pues no debe olvidarse que el Amparo es protector de todo el orden jurídico nacional, siendo protector directamente de la Constitución y un medio de protección indirecta de todo el orden legal.

⁸⁸ LOMELÍ, Cerezo Margarita. Derecho Fiscal Represivo. Ed. Porrúa, México, 1998. p. 157.

⁸⁹ RODRÍGUEZ, Lobato Raúl. Derecho Fiscal. Ed. Oxford University. México, D.F., 1999. p.

Así las cosas, debe tenerse en cuenta que el contribuyente sí cuenta con la garantía de audiencia que, al inconformarse con la determinación y cobro de un impuesto que alega no deber, puede acudir a las instancias que tiene expeditas para ello, en las que puede ofrecer pruebas tendientes a demostrar el pago del impuesto y, es en este punto en el que debemos aclarar que la garantía de audiencia en materia fiscal si tiene lugar posterior al fincamiento de un crédito, pues anterior a ello, la autoridad administrativa no sólo tiene la facultad, sino la obligación de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes.

Bajo ese contexto, los contribuyentes sí tienen oportunidad de inconformarse con la determinación de créditos derivado de la omisión en el pago de un impuesto, sin embargo, ello será posterior a su fincamiento y es entonces que debe dársele la oportunidad de ofrecer pruebas para acreditar el pago del impuesto supuestamente omitido, llegando hasta la última instancia impugnativa, el Juicio de Amparo.

Ahora bien, una vez que el particular interpone el Juicio de Amparo, se le da oportunidad de aportar pruebas para acreditar la inconstitucionalidad en el cobro de un crédito, o acreditar que sí efectuó el pago, o bien, que era de menos cantidad de la determinada por la autoridad, etc., sin embargo, la tramitación y substanciación del Juicio de Amparo puede llevar varios meses y, previendo dicha situación es que existe el incidente de suspensión, para la paralización de los efectos del Acto Reclamado y cuyo requisito de efectividad es el aseguramiento del interés fiscal, previniéndose en la actualidad, como única forma de aseguramiento, el depósito ante la Tesorería de la Federación.

Por otra parte, si no se cubre dicho depósito, la medida suspensiva no queda sin efectos, sino que ni siquiera se concede, pudiendo ejecutarse, o continuarse con la ejecución del crédito para la recuperación del impuesto, lo cual evidentemente hace nugatoria la medida suspensiva, ocasionándosele con ello, un grave perjuicio al contribuyente.

Lo anterior, se agrava si se piensa que el contribuyente una vez substanciado el Amparo logra acreditar su acción y, por ende, se le concede el amparo y protección de la justicia Federal, luego entonces, lo procedente, será que se le restituya en el goce de la garantía violada, ante lo cual, cabe preguntarse ¿Qué sucederá en el caso de que ya se encuentre ejecutándose el crédito? Evidentemente que ya no se hablaría de la restitución en el goce de la garantía violada.

Por otra parte, si la Garantía de Audiencia tiene por objeto que nadie sea privado de su vida, libertad o propiedad sin un juicio previo, es evidente que en virtud de los anteriores razonamientos, dicha garantía se ve mermada en perjuicio de los gobernados, al establecerse como única forma de garantizar el interés fiscal de la federación el depósito en efectivo para obtener la suspensión en juicios de amparo en contra del cobro de créditos fiscales, ya que evidentemente, únicamente se suspende el procedimiento de cobro coactivo después de haber pagado, con lo que evidentemente se configura el principio *solve et repete*, lo cual es inadecuado, pues se exige como requisito el pago de un crédito cuya constitucionalidad se encuentra debatida.

Así, el propósito del presente trabajo es plantear una opción, a fin de que ambas partes, Estado y gobernado tengan garantizado, el uno la recuperación de las rentas necesarias para el cumplimiento del gasto público y el otro, la seguridad de que su propiedad se verá afectada únicamente ante el justo cumplimiento de sus obligaciones fiscales derivado de la obligación impuesta para todo gobernado desde la constitución.

La respuesta a lo anterior, la encontramos en la regulación anterior del artículo 135 de la Ley de Amparo, esto es, permitir a los contribuyentes que puedan asegurar el interés fiscal por cualquiera de los medios establecidos para ello en el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, de esta forma se lograría el aseguramiento del Interés Fiscal, para que en caso de que al particular no le asista la razón, el importe del crédito fiscal pueda recuperarse y, al mismo tiempo, no se le causa un daño de imposible reparación al quejoso, ya que una vez asegurado el interés fiscal, consigue la paralización de los efectos del acto reclamado hasta en tanto se resuelva en definitiva el juicio de amparo.

Ello porque la única forma prevista en la actualidad es el depósito en efectivo de a cantidad adeudada y, de no hacerlo así, la suspensión no surte sus efectos y, consecuentemente, se ejecutaran bienes de su propiedad a efecto de recuperar el monto del crédito fiscal controvertido.

Por otra parte, debe tenerse en consideración el supuesto de que la autoridad administrativa ya hubiera iniciado el Procedimiento Administrativo de Ejecución (como en muchas ocasiones sucede), al momento de acudir al juicio de amparo y solicitar la suspensión debe depositar en efectivo la cantidad adeudada; ahora bien, pensemos que solicita la suspensión, y si ya se inicio el Procedimiento de cobro coactivo tendiente a la recuperación del

crédito, es evidente que se encuentra ya garantizado el interés fiscal a través del embargo, por lo que resulta innecesario que tenga que ofrecer una nueva garantía, respecto al mismo crédito ya que el efecto es que se consigue el aseguramiento del interés fiscal.

En virtud de lo anterior, proponemos que se permita a los contribuyentes el aseguramiento del interés fiscal de la Federación durante la tramitación del Juicio de Amparo y solicitar la suspensión, a través del otorgamiento de cualquiera de los medios previstos en las leyes fiscales para ello, específicamente el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación.

En esa medida se logran tres aspectos:

1. El aseguramiento del interés fiscal.
2. Respeto de la garantía de Audiencia del quejoso
3. Homogenización de la legislación aplicable en materia fiscal.

CONCLUSIONES.

1. La suspensión en las diversas leyes que han reglamentado al amparo ha sido objeto de diversas reformas, tendientes a mejorar dicha figura jurídica y siempre en beneficio de los gobernados no para hacer nugatorias sus garantías como actualmente ocurre.
2. En efecto, en líneas que anteceden, observamos la importancia que reviste la medida suspensiva para conservar la materia del juicio, pues es precisamente el fin último de la suspensión, es decir, es una medida conservativa, para que no se ejecute el acto reclamado hasta en tanto el juez de amparo determine la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto que se reclame, pues no en pocas ocasiones el juicio de amparo se promueve para obtener la suspensión.
3. Asimismo, como requisito de efectividad de la suspensión, se encuentra la garantía del interés fiscal de la Federación e hicimos alusión a la falta de homogeneidad de las diversas formas para el aseguramiento del interés fiscal de la Federación, pues, por un lado el Código Fiscal de la Federación, permite garantizar el interés fiscal a través de las diversas formas establecidas en el artículo 141 de dicho Código, mientras que la Ley de Amparo restringe la posibilidad a una, siendo ésta el depósito de la cantidad adeudada; ahora bien, respecto de todas las formas de garantía que se prevén el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, siendo que en la actualidad parece que se confunde la garantía del interés fiscal como requisito de efectividad y como requisito de procedencia, o así parece, esto es, para que la suspensión que es procedente surta sus efectos suspensivos, pues de ser un requisito de procedencia ni siquiera habría lugar a su requerimiento y, en ese caso el incidente se desecharía de plano, lo cual no es así.
4. Ahora bien, el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación prevé, además del depósito, otras formas de garantía, como son, Fianza expedida por una institución autorizada, la Prenda e Hipoteca, la obligación solidaria asumida por un tercero de acreditada solvencia, el embargo en la vía administrativa y los Títulos Valor, de las cuales, el particular puede de acuerdo a sus circunstancias particulares, ofrecer como garantía la que esté en posibilidades de otorgar, pues es un derecho que tiene, siendo el propio artículo 141 del Código Fiscal el que previene dicha posibilidad, pues en su primer párrafo establece: *"los contribuyentes podrán..."* lo cual denota la posibilidad de opción.

5. Así, al solicitarse la suspensión en un juicio de amparo interpuesto en contra del cobro de contribuciones, basta que se encuentre garantizado el interés fiscal de la Federación para que la suspensión surta sus efectos, paralizando el procedimiento administrativo de ejecución, sin haber necesidad de requerir una nueva garantía consistente únicamente en depósito si ante la exactora ya se está garantizando el monto de la contribución omitida, como puede ser en el supuesto de que ya se encuentren embargados bienes del contribuyente en términos de lo dispuesto por los artículos 145 y 151, o bien, en el caso de que se haya exhibido una fianza ante la autoridad exactora; lo cual es válido, ya que los efectos de dichas garantías serán el mismo que de otorgarse el depósito en efectivo, esto es, se consigue el aseguramiento del interés fiscal de la Federación.

6. Es por ello, que la reforma que se hizo al artículo 135 de la Ley de Amparo es un retroceso en la evolución de la figura de la suspensión, ello atendiendo a tres puntos que logramos advertir: en primer lugar es contraria al texto mismo de la Constitución, pues al actualizarse el principio *solve et repete*, esto es pagar para después repetir, necesariamente implica que el contribuyente antes de haber sido vencido en juicio ya vea mermada su esfera jurídica al haber pagado en efectivo el monto de la contribución omitida sin antes haberse determinado la constitucionalidad de la determinación de la contribución omitida, lo cual es grave; en segundo término al no suspenderse el acto reclamado e iniciarse el procedimiento administrativo de ejecución consecuentemente puede llegar al remate de los bienes dejando al particular en un estado de indefensión, lo cual lleva a preguntarse lo que sucedería en caso de que se pruebe la inconstitucionalidad en el cobro de la contribución que se pretende, en cuyo caso ya se habrá ocasionado un daño de difícil reparación al quejoso.

7. Por otra parte se deja de lado un párrafo que era parte nodal del artículo 135 de la Ley de Amparo, vigente hasta antes de la reforma, precisamente el relativo a que cuando ya estuviera garantizado el interés fiscal ante la autoridad exactora no se exigiría la garantía, lo cual es lógico pues si ya está garantizado el interés fiscal de la Federación no existe una razón suficiente para exigir una nueva garantía.

8. La redacción actual del artículo 135, de la Ley de Amparo lleva a pensar que se trata de una denegación de justicia, pues el contribuyente que no puede garantizar con un depósito en efectivo no conseguirá la suspensión pretendida.
9. Por otra parte, no debe perderse de vista que es una reforma que carece de exposición de motivos, pues la que fue efectivamente realizada es suficiente para haber reformado el artículo 135 de la Ley de Amparo, pues en todo caso, debió razonarse de la misma manera al adicionarse el Código Fiscal de la Federación en enero de 2004, ya que ya se encontraba establecida dicha disposición en el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, sin embargo, al trasladarse a la Ley de Amparo la restricción en la opción de garantía, evidentemente se hace mas grave; así, del análisis que efectuamos a la exposición de motivos que se llevó a cabo para efecto de adicionar el artículo 141 del Código Fiscal, observamos que es inexistente, lo cual lleva a pensar que la reforma realizada carece de exposición de motivos, esto es, el espíritu mismo de la norma y lo que da seguridad al particular de conocer por que razones se cambio el texto de un artículo tan importante como lo es el 135 de la Ley de Amparo.
10. Aunado a lo anterior, debe criticarse la falta de uniformidad de la legislación que regula la garantía del interés fiscal en la normatividad fiscal vigente, pues mientras en el Código Fiscal se establecen diversas formas de garantía, a su vez la ley de amparo lo restringe a una, y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevé otra forma distinta y por si fuera poco el Código Financiero del Distrito Federal también regula la garantía del interés fiscal, mediante el principio solve et repete; lo anterior, evidentemente constituye una inseguridad para el particular, lo cual no es dable.
11. Por todo lo anterior, nuestra propuesta es sencilla, que el artículo 135 de la Ley de Amparo debe prever como forma de garantía del interés fiscal todas aquellas previstas en las leyes fiscales aplicables a fi de que la suspensión que se solicite en el amparo en contra del cobro de contribuciones surta sus efectos; por lo que si ya se encuentra garantizado el interés fiscal ante la autoridad exactora debe entenderse que ya se encuentra asegurado el referido interés y, por ende, resulta innecesario el requerimiento de una nueva garantía.

BIBLIOGRAFÍA.

- 1.- BARRAGÁN, Benítez Víctor. *Ley de Amparo comentada con Jurisprudencia*. Tomo II. Editorial OGS Editores, S.A. de C.V., México, 2001.
- 2.- BRISEÑO, Sierra Humberto. *Derecho Procesal Fiscal*. Regimenes Federal y Distrital Mexicanos. Editorial Porrúa. México, 1990.
- 3.- BURGOA, Orihuela Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. Editorial Porrúa. 6ª edición. México Distrito Federal, 2000.
- 4.- BURGOA, Orihuela Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa. Trigésimoquinta edición. México, Distrito Federal, 1999.
- 5.- CARRASCO, Iriarte Hugo. *Amparo en Materia Fiscal*. Colección Estudios Teóricos y Prácticos del Juicio de Amparo.. Editorial Iure. México, 2004.
- 6.- CARRASCO, Iriarte Hugo. *Derecho Fiscal Constitucional*. Editorial Oxford University Press. México, 2000.
- 7.- CARRASCO, Iriarte Hugo. *Derecho Fiscal I*. Editorial Iure. 3ª edición. México, Distrito Federal, 2004.
- 8.- CARRASCO, Iriarte Hugo. *Derecho Fiscal II*. Editorial Iure. 4ª edición, México, Distrito Federal, 2004.
- 9.- DELGADILLO, Gutiérrez, Luis Humberto. *Principios de Derecho Tributario*. Editorial Limusa. 3ª edición. México, 2003.
- 10.- DELGADO, Moya Rubén. *Ley de Amparo comentada*. Complementaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Jurisprudencia y Tesis relacionadas. Editorial Sista. 5ª edición. México, 1989.
- 11.- *Estudios Jurídicos en Homenaje a Ignacio Burgoa Orihuela*. Fernando Serrano Migallón (coordinador). Editorial Porrúa. México, Distrito Federal, 2004.
- 12.- FIX, Zamudio Héctor. *El Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa. México, 1964.
- 13.- GALLEGOS, Reyes Humberto. *Los Juicios de Nulidad y Amparo en Materia Fiscal*. Editorial ISEF. México, 2003.
- 14.- GÓNGORA, Pimentel Genaro. *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa. México, 1999.
15. GÓNGORA, Pimentel Genaro. *La Suspensión en Materia Administrativa*. Editorial Porrúa. México, 1998.

16.- *Historia del Amparo en México*. Tomo III. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Leyes de Amparo de 1861 y 1869, México, Distrito Federal, 1999.

17.- LOMELÍ, Cerezo Margarita. *Derecho Fiscal Represivo*. Editorial Porrúa, México, Distrito Federal. 1998.

18.- *Manual del Juicio de Amparo*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Editorial Themis. México, 1992.

19.- MARTÍNEZ, García Hugo. *La Suspensión del Acto Reclamado en Materia de Amparo*. Editorial Porrúa. México, 2005.

20.- MORENO, Cora Silvestre. *Tratado del Juicio de Amparo conforme a las Sentencias de los Tribunales Federales*. Editorial Lito Impresiones Mabasa, S.A. de C.V. México, 1992.

21.- RABASA, Gamboa Emilio. *El artículo 14 y el Juicio Constitucional*. Editorial Porrúa. 7ª edición. México, 2000.

22.- RODRÍGUEZ, Lobato Raúl. *Derecho Fiscal*. Editorial Oxford University. México, 1999.

23.- SÁNCHEZ, León Gregorio. *Derecho Fiscal Mexicano*. Tomo IV. Editorial Cárdenas, Editor Distribuidor. Decimatercera edición. México, Distrito Federal, 2003.

24.- SOBERANES, Fernández José Luis y MARTÍNEZ, Martínez Faustino José. *Fuentes para la Historia del Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa. México, 2002.

DICCIONARIOS.

25.- *Diccionario de la Lengua Española* Real Academia Española. Vigésima segunda edición. Tomo 1 (a – apelación), España, 2001.

26.- *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo D-H. Editorial Porrúa. 11ª edición. México, Distrito Federal, 1998.

27.- *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo I-O. Editorial Porrúa. 11ª edición. México, Distrito Federal, 1998

28.- *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo P-Z. Editorial Porrúa. 11ª edición. México, Distrito Federal, 1998.

29.- *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Tomo V (Cost-Defe). Editorial Bibliografica Argentina. Buenos Aires, Argentina, 1956.

30.- *Enciclopedia Lexipedia*. Volumen 1. (A – Györ). Editorial Encyclopaedia Británica de México, S.A. de C.V., México, 1991

31.- GARCÍA, de Diego Vicente. *Diccionario Etimológico Español e Hispánico*. Editorial S.A.E.T.A, Madrid, España, 1972.

LEGISLACIÓN CONSULTADA.

32.- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

33.- *Ley de Amparo*

34.- *Código Fiscal de la Federación*

OTROS.

35.- *Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal*. “Trampa Procesal a Contribuyentes del Distrito Federal” Iván Rueda Heduán. Número 21. Junio 2006

36.- *Legislación Mexicana ó Colección Completa de las Disposiciones Legislativas expedida desde la Independencia de la República, ordenada por Manuel Dublán y José Ma. Lozano*. Tomo IX. Imprenta y Litografía de Eduardo Dublán y Comp. México, 1887.

37.- *Legislación Mexicana ó Colección Completa de las Disposiciones Legislativas expedida desde la Independencia de la República, ordenada por Manuel Dublán y José Ma. Lozano*. Tomo X. Imprenta y Litografía de Eduardo Dublán y Comp. México, 1887.

38.- *Legislación Mexicana ó Colección Completa de las Disposiciones Legislativas expedida desde la Independencia de la República, ordenada por Manuel Dublán y José Ma. Lozano*. Tomo XVI. Imprenta y Litografía de Eduardo Dublán y Comp. México, 1887.

39.- *La Suspensión de los Actos Reclamados en los Juicios de Amparo*. Estudios Jurídicos. Colegio de secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C.. Cárdenas editor y Distribuidor, 3ª edición. México, Distrito Federal, 1989. QUINTANA, Aceves Federico. “*La suspensión del Acto Reclamado*”.