

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**INEFICACIA PROCESAL DE LA SOLICITUD DE
SUSPENSIÓN A LA EJECUCIÓN, EN EL JUICIO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.**

EDGAR JÁCOME LÓPEZ

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.

A DIOS

Porque me ha permitido llegar
a esta meta tan añorada.

A MIS PADRES

DANIEL JÁCOME BAIZAVAL

E IRMA REYNA LÓPEZ DE JULIÁN

Porque en todo momento me han brindado
su apoyo y cariño, siendo uno de los principales
ejemplos de superación y constancia.

A MIS HERMANOS

MANELICK, KARINA Y ERIKA

Por su apoyo, sus enseñanzas y sobre todo
por ser parte importante en mi vida.

A MARÍA DE JESÚS ALVARADO OLGUÍN

Por ser una gran motivación día con día, por su
amor, sus consejos y apoyo incondicional.

**A MI JEFE Y ANTE TODO MAESTRO
LIC. MIGUEL BUITRÓN PINEDA**

A quien agradezco los conocimientos que me ha compartido, la oportunidad colaborar con él, por su apoyo en el presente trabajo y contribución en la culminación de mi carrera.

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Porque el ser parte de nuestra Universidad, es motivo de gran orgullo y satisfacción.

A LA FACULTAD DE DERECHO

Porque a ella debo mi desarrollo en la materia jurídica, por sus maestros y por todos los conocimientos que me fueron brindados.

INDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I	
INCIDENTES Y MEDIDAS CAUTELARES	
DE ACUERDO A LA TEORÍA GENERAL DEL PROCESO	5
1.1.- Definición de Medidas Cautelares	7
1.2 Clasificación de las Medidas Cautelares	14
1.2.1 Medidas Cautelares Personales.	21
1.2.2 Medidas Cautelares Reales.	22
1.3 Definición de Incidente	22
1.4 Clasificación de los Incidentes	26
1.4.1 Incidentes de Previo y Especial Pronunciamiento.	28
1.4.2 Incidentes Impugnativos.	29
1.5 Diferencias entre Medidas Cautelares e Incidentes.	30
CAPITULO II	
MEDIDAS CAUTELARES E INCIDENTES EN EL	
PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.	34
2.1 De las Medidas Cautelares	34
2.1.1 Suspensión de la Ejecución del Acto Impugnado.	45
2.2 De los Incidentes	53
2.2.1 De Incidente de Incompetencia en Razón de Territorio.	54
2.2.2 Incidente de Acumulación de Juicios.	59

2.2.3 Incidente de Nulidad de Notificaciones.	60
2.2.4 La Recusación por Causa de Impedimento.	62
2.2.5 La Reposición de Autos.	65
2.2.6 La Interrupción por causa de Muerte, Disolución, Declaratoria de Ausencia o Incapacidad.	66

C A P Í T U L O I I I
INEFICACIA PROCESAL DE LA SOLICITUD DE
SUSPENSIÓN A LA EJECUCIÓN, EN EL JUICIO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. **71**

3.1 Procedimiento	78
3.1.1 Suspensión Provisional.	82
3.1.2 Suspensión Definitiva.	87
3.2 Términos.	88
3.3 Solicitud de Suspensión, en Contravención del Principio de Economía Procesal.	91
3.4 Solicitud de Suspensión, en Contravención al Principio de Igualdad entre las Partes.	94
3.4.1 Inexistencia de recurso procesal ordinario, en contra de la negativa de la misma.	96
3.5 Solicitud de Suspensión, Medida Cautelar en Contravención a la Teoría General del Proceso	102

C A P Í T U L O I V
INCIDENTE DE SUSPENSIÓN A LA EJECUCIÓN (PROPUESTA) **106**

4.1. Naturaleza.	118
4.2 Procedimiento	120

4.3 Substanciación	121
4.3.1 Suspensión Provisional	123
4.3.2 Informe de la Autoridad	125
4.3.3 Interlocutoria de Suspensión	127
4.4.- Recurso de Reclamación	128
4.4.1 Procedencia	128
4.4.2 Su Interposición	129
4.4.3 Términos	131
4.4.4 Resolución	133
4.5.- Responsabilidad de los funcionarios que conozcan del Incidente de Suspensión.	134
CONCLUSIONES	141
BIBLIOGRAFÍA	148

INTRODUCCIÓN

El 31 de diciembre de 2001, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, y entre ellas se encuentran las relativas a la tramitación del Juicio Contencioso Administrativo, estableciéndose la Suspensión de la Ejecución del Acto Impugnado en el artículo 208-Bis, con la finalidad de evitar agravar la situación del demandante durante el tiempo que dure la substanciación del Proceso, así como los perjuicios que el acto impugnado pudieren traerle con motivo de su ejecución.

La figura prevista en el artículo 208-Bis, así como el Incidente de Suspensión, previsto en el diverso 227, ambos del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, constituyen el **antecedente directo e inmediato** de la actual *Solicitud de Suspensión del Acto Administrativo Impugnado*, contemplado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En ese orden de ideas, como bien es conocido, mediante Decreto de fecha 06 de diciembre de 2005, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, derogando las disposiciones contenidas en el Título Sexto, del Código Fiscal de la Federación, es decir, los artículos comprendidos del 197 al 263 del citado ordenamiento; con la finalidad de tener una regulación totalmente independiente que rija el proceso que se desarrolla en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dada la diversidad de materias que corresponde conocer al citado Tribunal.

De tal suerte que, los artículos 24 a 28 integran el Título Segundo, Capítulo Tercero de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, contemplan lo concerniente a las medidas cautelares. Sin embargo, el legislador emplea en los artículos 24 y 25, indistintamente la figura de las medidas cautelares con los incidentes. Asimismo en el artículo 28 de la citada Ley, se prevé lo referente a la Suspensión del Acto Administrativo Impugnado, figura que pretendió dotar a dicha medida cautelar de una mejor eficacia, incluso contemplando el Recurso de reclamación ante la Sala Superior del Tribunal, para el caso de las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva.

Ahora bien, contrario a la finalidad del legislador, la Solicitud de Suspensión a la Ejecución del Acto Administrativo Impugnado, previsto en el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, presenta severas deficiencias que tornan a dicha medida cautelar ineficaz, en virtud de que no se contempla un término para que el Magistrado Instructor admita, y en su caso conceda o niegue la suspensión provisional solicitada, generando en la práctica que se contravenga el principio de economía procesal, y sobre todo en ningún momento se cumple con lo sumario que debe ser la concesión de una providencia precautoria, con lo que se deja al promovente en un total estado de indefensión, al quedar expensas de sufrir daños de difícil o imposible reparación, por el excesivo lapso en que se emite el acuerdo por el que se concede la suspensión provisional.

Motivo por el cuál la Solicitud de Suspensión al Acto Administrativo Impugnado, es una medida cautelar ineficaz, **en virtud de que no atiende a la naturaleza y finalidad por la que se creó**, toda vez que en la practica los plazos en que los funcionarios dan tramite a dicha medida, desde la

presentación en la oficialía de partes, su remisión a la Sala correspondiente, la formulación del acuerdo y su consecuente notificación; hacen que ésta medida sea inservible, en razón a que las Autoridades hacendarias persiguen el cobro de créditos fiscales y hasta que no tengan en su poder la notificación del acuerdo que conceda la suspensión provisional en cita, no detendrán el procedimiento económico coactivo.

En ese orden de ideas, la deficiencia que presenta la figura procesal denominada “Solicitud de Suspensión del Acto Impugnado”, contemplada en el artículo 28 de la Ley procedimental citada, es una figura ineficaz. Sin embargo el problema de esta medida cautelar no radica exclusivamente en los términos, sino que además vulnera el principio de igualdad entre las partes, toda vez que se concede un privilegio a la autoridad demandada al darle la oportunidad de recurrir el auto que decrete o niegue la suspensión provisional, dejando a salvo los derechos del demandante para que impugne el mismo auto en la vía que corresponda. Sin embargo, por ninguna parte de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se advierte cuál es la vía para que el particular pueda combatir dicho acuerdo.

Los Magistrados Instructores y los Secretarios de Acuerdos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pueden cometer errores los cuáles se pueden plasmar en negar una suspensión provisional o incluso desechar la solicitud de suspensión, y en caso de acontecer esto, se deja nuevamente en estado de indefensión al particular, en virtud de que no cuenta con un recurso ordinario para impugnar el acuerdo negatorio.

C A P I T U L O I

INCIDENTES Y MEDIDAS CAUTELARES DE ACUERDO A LA TEORÍA GENERAL DEL PROCESO

1.1.- Definición de Medidas Cautelares

1.2 Clasificación de las Medidas Cautelares

1.2.1 Medidas Cautelares Personales.

1.2.2 Medidas Cautelares Reales.

1.3 Definición de Incidente

1.4 Clasificación de los Incidentes

1.4.1 Incidentes de Previo y Especial Pronunciamiento.

1.4.2 Incidentes Impugnativos.

1.5 Diferencias entre Medidas Cautelares e Incidentes

CAPITULO I

INCIDENTES Y MEDIDAS CAUTELARES DE ACUERDO A LA TEORÍA GENERAL DEL PROCESO

El Derecho se divide en diversas materias para su mejor estudio y aplicación. Por lo que cada materia cuenta con normas sustantivas y adjetivas.

Las normas sustantivas, son la esencia de cada materia; por ejemplo, el Derecho Civil no se puede entender sin el Código Civil; el Derecho Mercantil, sin el Código de Comercio; y en el caso del Derecho Fiscal, sin el Código Fiscal de la Federación, por lo que, es en estas normas donde radica la principal variante de cada materia.

Para la aplicación o defensa de la norma sustantiva, contamos con las llamadas Normas Adjetivas, las cuales a diferencia de las antes mencionadas, la variación no es tan distinta, puesto que parten de la misma directriz, que es la Teoría General del Proceso. Es decir, para las normas adjetivas el objeto a regular son los actos de cada materia; por ejemplo en el Derecho Mercantil el objeto a regular son los actos de comercio; en el Derecho Civil las relaciones entre particulares y familia; y en el Derecho Fiscal, es la relación entre el contribuyente y el Estado como autoridad hacendaria.

El maestro Niceto Alcalá Zamora y Castillo define a la Teoría General del Proceso *“como la exposición de los conceptos, instituciones y*

principios comunes a las distintas ramas del enjuiciamiento".¹ En ese sentido, la norma adjetiva la podemos concebir como la Norma Procesal. Todo proceso judicial y jurisdiccional, se basa en principios comunes y figuras procesales adecuadas a cada materia en específico, pero manteniendo la misma esencia. Tal es el caso de las llamadas ***medidas cautelares, y los incidentes***.

Ya sea en el juicio ordinario civil, ordinario mercantil, en el juicio de amparo, o en el procedimiento contencioso administrativo, todo promovente cuenta con la posibilidad de emplear tanto los incidentes como las medidas cautelares, las cuales sea el procedimiento del que se trate, parten de la misma esencia y procuran un objetivo en común.

Como ya se ha mencionado, la directriz de las normas procesales es la Teoría General del Proceso, misma que es de observancia para todos los sistemas jurídicos que se rigen por una codificación, es decir, no solo para el Derecho Nacional.

Pese a lo anterior, se da el caso, que en ocasiones el legislador o los órganos jurisdiccionales se apartan de esta directriz en el establecimiento y procedimiento para emplear figuras procesales. Tal es el caso de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en donde el legislador mezcla la figura procesal de los *Incidentes, con las Medidas Cautelares*.

¹ ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO Niceto, **ESTUDIOS DE TEORÍA GENERAL E HISTORIA DEL PROCESO**, Primera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1974, pág. 533.

1.1.- Definición de Medidas Cautelares

Existen diversos tratadistas que nos dan una definición de “*Medida Cautelar*” o “*Providencia Precautoria*”, vocablos empleados de forma indistinta; por lo cual, es necesario citar algunos de los diversos puntos de vista respecto de esta figura procesal.

Para **Piero Calamandrei**, la providencia cautelar nace de la relación entre dos términos: por una parte, de la necesidad de que, para hacer prácticamente eficaz, se dicte sin retardo y, por otra parte, de la falta de aptitud del proceso ordinario para crear, sin retardo, la providencia definitiva. Para este tratadista la providencia cautelar se define como la “*anticipación provisoria de ciertos efectos de la providencia definitiva, encaminada a prevenir el daño que podría derivar del retardo de la misma.*”²

Por su parte, **Carnelutti** menciona que “*La providencia Cautelar es un acto mediante el cual el Juez establece el arreglo provisional, del litigio, y crea un estado jurídico provisional que dura hasta que se efectúa el proceso jurisdiccional o el ejecutivo.*”³

A su vez **Redenti**, no las considera como medidas cautelares sino como procedimientos cautelares, y dice “*Son aquellos que tienden a la introducción y realización de providencias, destinadas a prevenir el inconveniente de que mientras se discute acerca de la existencia (fundamento) de una acción y de la satisfacción a que tiende “opeiudicis”, desaparezcan los*

² PIERO CALAMANDREI, INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO SISTEMÁTICO DE LAS PROVIDENCIAS CAUTELARES, trad. de Santiago Sentís Melendo, Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1945, pág. 45.

³ ESQUIVEL, PÉREZ PERALTA, Gastón. LAS PROVIDENCIAS CAUTELARES EN MATERIA COMÚN Y FEDERAL, Tesis de la Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, 1964, p 16.

medios o los bienes sobre los que dicha satisfacción habría en hipótesis de conseguir, u ocurra algún otro accidente que la haga imposible o muchísimo mas dificultosa .”⁴

Para el jurista español **Prieto-Castro Leonardo**, “*Las medidas cautelares son acciones que no persiguen una declaración judicial con efectos de cosa juzgada, si no la satisfacción momentánea o garantía provisional de un derecho y la ejecución del ya declarado por sentencia firme de condena*”.⁵

Asimismo, para el jurista alemán **Kisch**, considera a la medida cautelar como “*una medida de seguridad provisional, que tiene por objeto no solo garantizar derechos de crédito, si no prestaciones de estas clases. Ósea que no persiguen estas medidas judiciales asegurar una futura ejecución, si no evitar perjuicios hasta que llegue la resolución definitiva del juicio, produciendo una satisfacción anticipada de la acción.*”⁶

El tratadista **Eduardo Couture**, sostiene que “*son aquellas medidas que tienden al aseguramiento del resultado del juicio, que podría realizarse mediante, embargo, secuestro, inhibición, general de intervención o suspensión preventiva del acto administrativo.*”⁷

Ahora bien, luego de citar a diversos teóricos del derecho respecto del tema que nos ocupa, es necesario mencionar las aportaciones de algunos de los juristas nacionales, mismos que de forma no menos brillante, definen a las Medidas Cautelares de distintas formas:

⁴ *Idem.* pág 17.

⁵ *ibidem.*

⁶ *Loc Cit*

⁷ CALAMANDREI. *Op. Cit.* pág. 49.

Para el maestro **Eduardo Pallares**, las medidas cautelares son *“aquellas medidas preventivas de seguridad que se conceden al acreedor para poder hacerlas valer en juicio”*.⁸

Adolfo Maldonado sostiene que *“La acción Cautelar tiene como fin que el estado haga justicia, y en su caso hacer respetar el Derecho material mediante la coacción pública.”*⁹

El maestro **Rafael de Pina** define a las medidas cautelares *“como aquellas medidas que tienen por objeto conseguir una resolución judicial provisional que garantice la efectividad del derecho substancial.”*¹⁰

Para **Arturo Valenzuela** *“Son medidas que pueden dirigirse a la obtención de una providencia cautelar o de conservación, que mantenga el estado de hecho o de derecho existente, al momento de ejercitar la acción o por todo el tiempo que transcurra hasta obtener sentencia definitiva en el proceso. Las medidas o acciones se llamaran entonces Cautelares, Conservativas, de Seguridad o Garantía y son además de carácter relativo, en cuanto presuponen el ejercicio de la acción principal.”*¹¹

En atención a las citas antes aludidas podemos definir a la Medida Cautelar como ***“la figura procesal por la cual, el promovente obtiene***

⁸ PALLARES, Eduardo. DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL, Editorial Porrúa, 24 Edición, México 1998. pág. 28.

⁹ MALDONADO Adolfo, DERECHO PROCESAL CIVIL, Editorial Porrúa, México 1947.

¹⁰ ESQUIVEL. *Op. Cit.* pág. 20.

¹¹ CALAMANDREI. *Op. Cit.* P 55.

una declaración judicial provisional, que garantice el efectivo cumplimiento de la sentencia que se dicte en lo principal”.

Ahora bien, es importante mencionar que las medidas cautelares, revisten elementos esenciales, que caracterizan a esta figura procesal. Derivado de estas particularidades, se pone de manifiesto la relevancia e importancia en el empleo -dentro de los procesos jurisdiccionales- de la figura que estamos tratando. En ese sentido, a continuación haremos mención de estos elementos.

Para el citado tratadista **Calamandrei**, las medidas cautelares tienen tres elementos o características, mismos que son: *el criterio de provisoriedad, el criterio de urgencia, y el criterio de periculum in mora.*

- El criterio de provisoriedad, se refiere a que los efectos jurídicos de las medidas cautelares tienen una duración limitada a un periodo de tiempo, que va desde el otorgamiento por parte del órgano jurisdiccional de la providencia cautelar, ya sea en su carácter provisional y en su momento definitiva, y hasta la emisión de la resolución que se dicte en lo principal, es decir, de la sentencia definitiva. La provisoriedad de las medidas cautelares, puede considerarse como la consecuencia de una relación que tiene lugar entre los efectos de la providencia y los de la sentencia; toda vez que el inicio de los efectos de esta última mencionada, señalaría la cesación de los efectos de la primera.

- Por su parte, el criterio de urgencia, se refiere a que en caso de no dictarse dicha providencia, se podrían causar al promovente daños mayores. Si atendemos al aspecto de que las medidas cautelares se solicitan en virtud de existir riesgo de que por alguna razón, la sentencia que se dicte en lo principal, se vea ineficaz de surtir sus efectos, por lo cual la concesión de dicha medida debe ser en el menor tiempo posible, en atención a que la demora en el otorgamiento de estas, mantendría el peligro de la inoperancia de la sentencia definitiva.
- En lo que se refiere al criterio de *periculum in mora*, esta se refiere a que es necesario encontrar ante todo, cual es el interés jurídico a proteger, y que justifica la emisión de la medida cautelar. Este interés específico, surge siempre de la existencia de un peligro, de un daño jurídico derivado del retardo de una sentencia definitiva, es decir, este interés no es otra cosa que el elemento esencial y característico de esta figura procesal.

Además, podemos citar al maestro **Humberto Briseño Sierra**, el cual menciona que la medida cautelar no busca la posibilidad de hacer efectiva una sentencia cuyo contenido se ignora cuando aquella se dicta, sino que *“busca evitar que no se pueda hacer efectiva por ciertas razones o hechos que la medida elimina. No busca ejecutar la condena, sino que tiende a eliminar un obstáculo, cierto o presunto para hacerla efectiva”*¹²

¹² BRISEÑO SIERRA Humberto, DERECHO PROCESAL, Vol. IV, Editorial Cárdenas, México 1970, pág 293.

Por su parte el maestro **Héctor Fix Zamudio**, hace mención a que las medidas cautelares tienen elementos comunes, identificándolos de la siguiente manera:¹³

- a) Su provisionalidad o provisoriedad
- b) Su instrumentalidad o accesoriedad
- c) Sumariedad o celeridad
- d) Su flexibilidad

A su vez, el argentino **Podetti**, menciona que las medidas cautelares poseen elementos propios como son:

- La innovación de la existencia de un derecho material y su justificación, esto es la existencia del derecho que se presume en ciertos supuestos como el de sentencia favorable no pasada en autoridad de cosa juzgada, el de rebeldía y en general en aquellos que no persiguen el interés de uno sólo de los sujetos procesales, si no de ambos o primordialmente el de la sociedad. La tendencia actual es suprimir la existencia de la justificación del derecho, haciendo más severo el supuesto último de la contra cautela.

¹³ FIX ZAMUDIO Héctor, ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA SUSPENSIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, EN REVISTA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, No. 2, Julio de 1973, México.

- La inminencia del peligro que podrá ocasionar un daño y su justificación. En este caso también encontramos la existencia del daño temido en ciertos casos y en general se observa que los códigos de procedimientos son menos exigentes en la justificación de este supuesto de la acción cautelar.
- El otorgamiento de la contra cautela, suficiente para garantizar al demandado el resarcimiento de los daños que la medida pudiera ocasionarle si fuese solicitada sin derecho.¹⁴

En este orden de ideas, de las características o elementos de las medidas cautelares, encontramos que estas **deben ser dictadas de forma urgente**, para contrarrestar o eliminar el peligro existente de que la sentencia definitiva quede sin eficacia, pero necesariamente para su concesión, **se debe ubicar el bien jurídico que se pretende proteger, y la duración de la providencia será hasta en tanto se dicte la ya mencionada sentencia principal.**

Las medidas cautelares encuentran su fundamento en la necesidad de mantener la igualdad de las partes en el proceso y evitar que se convierta en ilusoria la sentencia que ponga fin al mismo, asegurando en forma preventiva el resultado práctico o la eficacia de la sentencia principal. Este tipo

¹⁴ ESQUIVEL. *Op cit.* Pág. 45.

de medidas están destinadas a asegurar que la justicia alcance el cumplimiento eficaz de su cometido.

En resumen, las Medidas Cautelares ***son aquellas dispuestas por el Juez, cuya finalidad es evitar la inejecución de otras medidas procesales que puedan llegar a dictarse durante el proceso.***

1.2 Clasificación de las Medidas Cautelares

Como se puede apreciar de la lectura realizada a la primera parte del presente capítulo, existe una diversidad de criterios para definir a las medidas cautelares, circunstancia que ha provocado que existan diversas clasificaciones respecto de esta figura procesal, e inclusive cada tratadista realiza su propia clasificación. En este sentido haremos alusión a diversas clasificaciones.

Existen diversas clasificaciones de las medidas cautelares, e incluso, se podría hablar de una clasificación por tratadista, por lo cuál, a continuación se procederá a citar algunas de ellas, para mejor comprensión del tema que nos ocupa:

El tratadista italiano **Zanzuechi**, presenta una clasificación variada teniendo presente la necesidad de evitar los posibles daños jurídicos que se derivan de la tardanza en la emisión de la sentencia, por lo que para este jurista, las medidas cautelares se dividen en tres grandes grupos:

- Las medidas que tienden a asegurar un estado de hecho con miras al futuro juicio.

- Las medidas que tienden a poner en práctica previamente medidas que dictadas después, carecerían de oportunidad y que tienden a dar una satisfacción anticipada al derecho controvertido.
- Las medidas que tienden a asegurar previamente la igualdad en que las partes deben estar colocadas en el proceso futuro o mantener la situación que deben gozar por el hecho de estar en posesión de la cosa que ha de discutirse.¹⁵

Por su parte, para el jurista argentino **Podetti**, menciona que las medidas cautelares deben dividirse en cinco categorías, las cuales son:

- Las que tienden al aseguramiento de la ejecución forzosa. Este grupo mira exclusivamente por los intereses del actor.
- Las que persiguen el mantenimiento de un estado de cosas, o la seguridad de un bien o bienes determinados, en tanto se esclarecen los derechos de los interesados en el derecho pertinente. Estas son normas dictadas en el curso del litigio que no tienden, sino indirectamente, a garantizar los resultados de este para el actor.
- El aseguramiento de la guarda y conservación de la cosa litigiosa, impidiendo por intermediación del juez, que el

¹⁵ ESQUIVEL. *Op Cit* pág 43.

poseedor deteriore la cosa. Se trata de medidas cuyo objeto principal son los bienes inmuebles, manteniendo el estado actual de ellos, evitando con ello su pérdida o deterioro y en consecuencia asegurar el interés de ambos litigantes, así como el interés general que el estado persigue en el proceso.

- Las que tienen por objeto satisfacer necesidades primordiales urgentes o preservar de daño inminente a las personas o a sus bienes, mirando por los intereses de las partes y el Estado.
- Las dirigidas a hacer conocer a terceros la existencia de un litigio sobre bienes determinados.¹⁶

Continuando con criterios de clasificación, el jurista italiano **Calamandrei**, divide a las medidas cautelares o providencias cautelares en cuatro grupos, a saber:

- Providencias instructoras anticipadas. Son aquellas que tienden en vista de un posible futuro de cognición, a fijar y conservar ciertas resultancias probatorias, positivas o negativas, que podrán ser utilizadas luego, con toda oportunidad durante el curso proceso ordinario. Normalmente estas providencias se adoptan durante el curso del proceso, y forman parte del mismo, pero antes de que el proceso se inicie, existe motivo para temer que si la providencia

¹⁶ ESQUIVEL. *Op Cit.* pág 46.

instructora tardase, sus resultados podrían ser menos eficaces. Esta puede ser provocada inmediatamente a través de un procedimiento autónomo que trata de prevenir el *periculum in mora* inherente al proceso ordinario eventual. Por lo tanto las providencias de este grupo, tienden a la adquisición de un dato probatorio, positivo o negativo, que utilizará como premisa lógica de una providencia de cognición, que deberá contribuir al buen éxito de la misma. En este tipo se busca suministrar los medios idóneos para conseguir que la declaración u obtención se produzca cuando la lentitud del proceso lo requiera. No urge tanto la obtención del derecho, sino su aseguramiento preventivo por conducto de los medios aptos para determinar que la sentencia cuando llegue, sea eficaz, a falta de la cual, estas providencias cautelares quedaran inutilizadas, como todas las precauciones adoptadas en la vista de un peligro, al que no sigue el evento temido.¹⁷

- Las providencias cautelares que sirven para facilitar el resultado práctico de una ejecución futura. Son aquellas que impiden la dispersión de los bienes que pueden ser objeto de la ejecución. El carácter instrumental de estas providencias radica en el aseguramiento de la futura ejecución forzosa. Entre sus características tiene la de tratar de conseguir la declaración de la ejecución forzada por todos los medios posibles cuando la lentitud del proceso

¹⁷ CALAMANDREI. *Op. Cit.* pág 58

ordinario lo amerita. Las providencias de este grupo, aunque no deciden en si el derecho, se basan en una hipótesis referente al éxito del juicio principal sobre el mérito y su instrumentalidad, resulta de una instrumentalidad hipotética, ya que funcionan como medios para asegurar la eficacia práctica de la providencia principal en la hipótesis de que esta tenga un determinado contenido concreto, de que se anticipan los efectos previsibles.¹⁸

- En cuanto a las providencias que adelantan provisionalmente efectos de la sentencia definitiva. A este grupo pertenecen las providencias mediante las cuales se decide interinamente en espera de que, a través del proceso ordinario se perfeccione la decisión definitiva, una relación controvertida en la indecisión si ésta perdurase hasta la emanación de la providencia definitiva, podría derivar daños irreparables a una de las partes.¹⁹

- Las providencias cautelares mixtas. Pertenecen aquellas providencias cuya denominación revela típicamente la finalidad cautelar, consiste en la imposición por parte del juez de una caución, la prestación de la cual se ordena al interesado como condición para obtener una ulterior providencia. Se encuadran dentro de este tipo, según Calamandrei, la mayoría de las cauciones legales denominadas judiciales, que funcionan con el objeto de

¹⁸ CALAMANDREI. *Op cit.* pág. 59.

¹⁹ *Ídem*

asegurar preventivamente el eventual derecho al resarcimiento de los daños, mismo que puede surgir, si en el juicio definitivo, la medida provisoria es revocada a favor de aquel contra quien ha sido ejecutada. En la garantía de resarcimiento de los daños para el caso de que la medida resultara injusta. Se trata pues en sustancia de una medida cautelar dirigida a asegurar la ejecución forzosa de lo que podría ser un pleito en dinero, la cual cuando la caución se constituye mediante deposito de valores, equivale al secuestro conservativo de los mismos en garantía de un crédito eventual.²⁰

Continuando con ése orden de ideas, haremos mención al jurista mexicano **José Ovalle Favela**, quien en su libro “Derecho Procesal Civil”, clasifica a las medidas cautelares en:

A) Medidas Personales o Reales, según recaigan sobre personas o bienes.

B) Conservativas o innovativas, según tiendan a mantener o a modificar el estado de cosas anterior al procedimiento principal.

C) Nominadas o innominadas, según signifiquen una medida específica que el juzgador puede decretar o un poder genérico del juzgador para decretar las medidas pertinentes con el fin de asegurar las

²⁰ CALAMANDREI. *Op Cit.* pág. 60.

condiciones necesarias para la ejecución de la futura y prohíbase sentencia del proceso principal.²¹

Existen otro tipo de clasificaciones como lo son las siguientes:

1. Según la finalidad que persigue la medida:

- Asegurar la futura ejecución forzada. Dentro de este campo encontramos aquellas que aseguran la futura ejecución forzosa, iniciado el proceso principal o a punto de iniciarse se ejecuta una pretensión de condena y la sentencia definitiva reconoce el derecho de crédito por el actor, si el demandado no lo satisface voluntariamente deberá ejecutarse forzosamente. Otro ejemplo es en el caso de que exista un peligro de lesión o frustración de ese derecho aún no reconocido por la sentencia definitiva, se solicitará una medida cautelar como por ejemplo el embargo de un bien inmueble para asegurar el resultado del proceso principal, así como la futura ejecución forzada de la sentencia de condena.
- Resoluciones provisionales para evitar daños irreparables por el transcurso del tiempo. Este grupo diferencia claramente que la providencia cautelar, no regula el mérito de la relación sustancial controvertida, es decir, en este grupo la providencia cautelar consiste en una decisión anticipada y

²¹ OVALLE FAVELA, José DERECHO PROCESAL CIVIL, 8^{va} Ed., Editorial Oxford University Press. México 1999, pág 34.

provisoria del mérito, destinada a durar hasta el momento en que se dicte la sentencia definitiva del proceso principal.

2. Según la forma de tramitarse:

- Dentro del proceso principal
- Autónomas, antes o después del proceso principal

De las anteriores ideas que se han mencionado, se desprende que existe una diversidad de clasificaciones de las medidas cautelares. Sin embargo, es de considerarse que todas las clasificaciones mencionadas pueden ubicarse en dos rubros: *las medidas cautelares personales y reales*.

1.2.1 Medidas Cautelares Personales.

Podemos considerar a las medidas cautelares personales como aquellas providencias dictadas por autoridad jurisdiccional, cuyo mandamiento va dirigido a un particular, se trata de un deber, de hacer, no hacer, dejar de hacer o tolerar.

En este tipo de medidas, podemos citar como ejemplos la separación de cuerpos, la guarda y custodia provisional de un menor, las cuales son relativas a la materia familiar. Asimismo, otro ejemplo son las que conciernen al derecho penal, dentro de esta materia encontramos el arresto, la incomunicación, la detención preventiva, por mencionar algunas. Es decir, en

este tipo de medidas necesariamente la providencia recaerá en una persona, quien deberá realizar la conducta ordenada por el órgano jurisdiccional.

1.2.2 Medidas Cautelares Reales

Las medidas cautelares reales o patrimoniales recaen sobre bienes muebles o inmuebles; su función es la de conservar las cosas en su estado inicial para que puedan ser apreciadas en su justa medida por el órgano jurisdiccional competente para el conocimiento y fallo. Su finalidad es garantizar la reparación del daño, así como el pago de gastos y costas. Es decir simplemente son medidas de aseguramiento y conservación de bienes y cosas que deberán ser apreciadas por el juzgador.

Dentro de este tipo de medidas encontramos el secuestro provisional, el depósito, la fianza, la hipoteca, la prenda, el embargo precautorio, la retención de bienes muebles, la inscripción de embargo ante el registro público de la propiedad y comercio, por mencionar algunos ejemplos.

1.3 Definición de Incidente

La palabra incidente, proviene del latín *incidere* (sobrevenir), con esta palabra se designa a los procedimientos que se suscitan dentro de un proceso, con la finalidad de resolver un aspecto accesorio al litigio principal. Asimismo, por medio de los incidentes se tramitan diversos aspectos accesorios al juicio principal, como lo son la impugnación de una actuación o diligencia judicial.

El maestro **Briseño Sierra**, se refiere al incidente “*como una anomalía, en cuanto a la desviación del tronco principal de la serie que, sea que se sustancie sumariamente, durante la tramitación de éste o por cuerda separada, tiene una peculiaridad que les distingue de las cuestiones previas y, por supuesto, de las prejudiciales.*”²²

El maestro **Rafael de Pina**, define como “*el procedimiento legalmente establecido para resolver cuestión que con independencia de lo principal, surja en el proceso.*”²³

Pallares menciona que los incidentes “*son las cuestiones que surgen durante el juicio y que tienen relación con la cuestión litigiosa principal, o, con el procedimiento.*”²⁴

Para el ilustre maestro **Ignacio Burgoa Orihuela** el incidente es “*toda cuestión contenciosa que surge dentro de un juicio y que tiene con este estrecha relación.*”²⁵

Asimismo **Hugo Alsina**, al respecto considera que incidente, “*es todo acontecimiento que sobreviene accesoriamente durante el curso de la instancia, pero que para ser calificados como tal debe tener relación, más o menos inmediata con el objeto principal del pleito en se promuevan.*”²⁶

²² BRISEÑO SIERRA, Humberto. DERECHO PROCESAL FISCAL, Editorial Porrúa, México 1990, pág. 601.

²³ DE PINA VARA, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, Editorial Porrúa, México 2003, pág. 316.

²⁴ PALLARES, Eduardo. DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL, Editorial Porrúa, 24 Edición, México 1998.

²⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. EL JUICIO DE AMPARO, 37a Ed., Editorial Porrúa, México 2000, pág. 438.

²⁶ BAÑUELOS SÁNCHEZ, Froylan. TEORÍA DE LA ACCIÓN, Cárdenas Editores, México 1983, Págs. 327-328.

Para el Licenciado **Raúl Aldama Ramírez**, el incidente es *“toda cuestión controvertida que surge dentro del proceso como accesoria del juicio principal, y que se decide mediante una sentencia interlocutoria.”*²⁷

Los incidentes son los actos procesales necesarios surgidos de un proceso, los que se substancian por cuerda separada a este, o en el caso de obstaculizar el proceso, se tramitarán dentro del principal, mismos que deberán resolverse por medio de una sentencia interlocutoria, la que con su resultado aportará elementos importantes al principal.

Es decir, los incidentes son pequeños procedimientos que se desarrollan por una situación accesoria o conexas al asunto principal, se inician con un escrito denominado demanda incidental; un auto que la admite, propio del órgano jurisdiccional; una contestación a la demanda incidental; una aportación de pruebas del actor o demandado incidentista y la sentencia interlocutoria que declarará la procedibilidad o improcedencia del incidente.

El Código Federal de Procedimientos Civiles, establece en el artículo 359, que los incidentes que pongan obstáculo a la continuación del procedimiento, se substanciarán en la misma pieza de autos, quedando, entretanto, en suspenso aquél; así como también contempla que aquellos que no lo pongan, se tramitarán en cuaderno separado. Asimismo dicho numeral especifica que ponen obstáculo, a la continuación del procedimiento, los incidentes que tienen por objeto resolver una cuestión que debe quedar establecida para poder continuar la secuela en lo principal, y aquellos respecto de los cuales lo dispone así la ley.

²⁷ ALDAMA RAMIREZ, Raúl. DICCIONARIO JURÍDICO LABORAL, 1ra Edición, Cárdenas Editores, México 2002, pág. 164

En ese sentido, tenemos que procesalmente, los incidentes son medios que tienden a resolver controversias de carácter adjetivo, relacionadas inmediata y directamente con el juicio principal. Así, encontramos los llamados específicos o nominados, como son aquellos que regulan la liquidación de sentencias, los gastos y costas del juicio; el incidente de tacha de testigos, y la objeción de documentos, entre algunos ejemplos. Es decir, la propia ley les otorga una denominación o nombre en específico.

En ese orden de ideas, sobre el tema que estamos abordando, una aportación que es importante destacar, es la realizada por el maestro **José Becerra Bautista**, tratadista que ha realizado múltiples aportaciones a la doctrina procesal. El aludido tratadista considera sobre el tema que los incidentes “*son procedimientos que tienden a resolver controversias de carácter adjetivo relacionadas inmediata y directamente con el asunto principal.*”²⁸

De lo anterior se puede decir que incidente ***es toda cuestión controvertida que surge en el proceso como accesoria a la controversia principal.*** Por ello se puede afirmar que:

- Para que surja el incidente es necesario que éste se produzca dentro de un proceso, pues si no fuera así tendría el carácter de una controversia independiente y no le correspondería la calidad de incidente. En el proceso la calidad de accesoria a la cuestión principal que se debate.

²⁸ BECERRA BAUTISTA, José. EL PROCESO CIVIL EN MEXICO, 17ª Ed. Porrúa, México, 2000.

- El incidente no implica el planteamiento de la cuestión principal que se dirime en el proceso. Solo gira alrededor de ella, pues está relacionado el incidente con la cuestión principal, pero no es ella misma.

Finalmente cabe hacer la mención que los autores clásicos distinguieron diferentes clases de incidentes: los puros y los simples, que sólo conciernen al procedimiento; los relacionados con la cuestión litigiosa principal, cuya decisión podría causar un gravamen irreparable en la sentencia definitiva y, finalmente aquellos que resuelven cuestiones que prejuzgan el fondo del negocio.²⁹

1.4 Clasificación de los Incidentes

Diversos tratadistas de la Teoría General del Proceso, para el análisis y estudio de las diversas figuras procesales emplean clasificaciones para su distinción. Los incidentes no escapan a las clasificaciones, por lo cuál a continuación abordaremos algunas de ellas:

- Atendiendo al momento procesal. Dentro de ésta clasificación encontramos a los incidentes que se tramitan y resuelven antes de dictarse la sentencia principal. Así como

²⁹ PALLARES, Eduardo. DERECHO PROCESAL CIVIL, 13ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1981, pág. 411.

también los que se tramitan posterior a la emisión de la sentencia definitiva.

- Atendiendo a su denominación. Dentro de éste campo encontramos a los incidentes que el propio ordenamiento legal que los prevé, les otorga nombre; al igual que aquellos que no tienen un nombre contenido en dicho cuerpo normativo.
- Atendiendo a los efectos, en cuanto a la marcha del proceso. En este caso encontramos aquellos incidentes que detienen la marcha del proceso; y aquellos que no suspenden la tramitación del proceso principal.
- Atendiendo a su objeto. Por su parte este campo se refiere a la finalidad que persigue la tramitación del incidente, por citar algunos ejemplos, se puede hacer mención a la incompetencia, la litispendencia, la nulidad de actuaciones, la recusación, la determinación de daños y perjuicios, por mencionar algunos.

Para **José Becerra Bautista**, existen varias clases de incidentes, los cuales se pueden clasificar desde los siguientes puntos de vista:

- Desde el punto de vista del momento procesal en que los incidentes han de fallarse. Los incidentes pueden ser aquellos que se fallan previamente a la sentencia, frente a los incidentes que se reservan para ser resueltos con la

cuestión principal en la sentencia definitiva. Una tercera categoría está formada por incidentes que se tramitan y fallan después de la sentencia definitiva.

- Desde el punto de vista de los efectos que pueden originarse en cuanto a la marcha del proceso. Hay incidentes que detienen la marcha del proceso e incidentes que no suspenden la tramitación de la cuestión principal.
- Desde el punto de vista de su denominación particular. Hay incidentes que tienen una denominación legal y otros que carecen de ella, por lo que puede haber incidentes nominados e innominados.
- Desde el punto de vista de la procedencia de ellos. Los incidentes pueden ser procedentes, improcedentes y notoriamente improcedentes. Los dos primeros ameritan la iniciación de un trámite, los terceros deben ser rechazados.

1.4.1 Incidentes de Previo y Especial Pronunciamiento.

Son aquellos que suspenden el proceso en lo principal, hasta en tanto son resueltos. Este tipo de incidentes están contemplados como de integración, en virtud de que no permiten la continuación del proceso, y en consecuencia, no se dictará sentencia, hasta el momento en que el expediente se encuentre debidamente integrado solo entonces el juzgador podrá emitir el fallo que en derecho corresponda.

En este tipo de incidentes, la norma adjetiva que lo prevé determina que al momento de interponerlos, el juicio principal deberá detenerse hasta en tanto sea resuelto. Un ejemplo de los incidentes de previo y especial pronunciamiento, puede apreciarse en el artículo 29 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, precepto legal que en su primer párrafo delimita que solo serán de previo y especial pronunciamiento los contemplados en las seis fracciones que contiene.

Así las cosas, es de destacar que todo incidente de previo y especial pronunciamiento, será un incidente nominado, toda vez que como se mencionó con antelación, la propia ley que los contiene debe especificar dicha característica para poder entonces detener el normal cause del procedimiento.

1.4.2 Incidentes Impugnativos.

Como ha quedado asentado, un incidente es un procedimiento que se lleva a la par de un asunto principal, es decir un pequeño juicio dentro de otro. Por lo general las partes en un juicio impugnan una violación procesal vía incidental, ya sea el caso de una notificación deficientemente realizada o la cuál no se llevó a cabo, la reacusación de un juez o magistrado para que se abstenga de conocer de algún asunto en específico, por mencionar algunos ejemplos.

En ese sentido, existen procedimientos instaurados vía incidental, los cuáles como ya ha sido abordado, paralizan el juicio principal. Sin embargo, existen incidentes que al promoverlos no detienen el cause normal del

proceso, por lo que dentro de éste campo incluimos aquellos incidentes que igual combaten una violación procesal sin ser de previo y especial pronunciamiento, tal es el caso del incidente de falsedad de documentos, previsto en el artículo 36 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo el cuál durante su substanciación no habrá suspensión en la tramitación normal del juicio.

Otro ejemplo de un incidente que no detiene la tramitación del juicio principal es el denominado INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO, contemplado por la Ley de Amparo, el cuál si bien es cierto no combate una violación procesal, impugna la continuación de la ejecución de la violación a garantías individuales, mismas que son reclamadas en el asunto principal, es decir en este incidente se impugna a la par del asunto principal los daños y perjuicios que podrían originarse al quejoso de continuar la ejecución del acto reclamado.

De tal suerte que dentro de los incidentes impugnativos pueden ubicarse todos aquellos que no son de previo y especial pronunciamiento, pero que al igual combaten una situación accesoria al asunto principal, sin detener el curso del proceso.

1.5 Diferencias entre Medidas Cautelares e Incidentes.

Como ha quedado apuntado, una *medida cautelar* es la figura procesal por la cual, el promovente obtiene una declaración judicial provisional, que garantice el efectivo cumplimiento de la sentencia que se dicte

en lo principal. En ese sentido tenemos que se trata de un pronunciamiento de un juzgador que tiene como finalidad conceder efectos provisionales respecto de una situación de hecho existente, que por el peligro en la demora de la emisión del fallo principal, es necesaria para que no existan riesgos en la efectividad de la resolución que se dicte en definitiva.

Así las cosas, nos estamos refiriendo a la ***figura procesal orientada a la obtención de una providencia cautelar o de conservación, que mantenga el estado de hecho o de derecho existente, al momento de ejercitar la acción o por todo el tiempo que transcurra hasta obtener sentencia definitiva en el proceso.*** Las medidas o acciones se llamaran entonces Cautelares, Conservativas, de Seguridad o Garantía y son además de carácter relativo, en virtud de que subsisten hasta el momento en que se resuelva el proceso en su totalidad.

Por otro lado tenemos que el incidente es también una ***figura procesal referente a la vía o forma de tramitación de una situación que surja dentro del proceso,*** es decir se trata de un procedimiento legalmente establecido para resolver cualquier situación que con independencia de la principal, surja en el proceso.

En ese sentido, el *incidente* es la vía por la cuál se dará trámite a un procedimiento orientado a controvertir alguna violación procesal, o situación accesoria o conexas del asunto que se resuelve en lo principal. De tal suerte que tenemos incidentes que detienen el normal transcurso del proceso, y otros cuya substanciación en ningún momento interrumpen la tramitación del mismo.

En conclusión, existen gran diversidad de diferencias entre la figuras procesales que nos ocupan, cada una guarda particularidades, características y el estudio que los diversos tratadistas han realizado de una figura y otra, derivan en una pluralidad de definiciones y como resultado de éstas, clasificaciones que cada uno propone. En ese orden de ideas, tenemos que tanto las medidas cautelares como los incidentes, son figuras contempladas por la Teoría General del Proceso, sin embargo, podemos enfatizar como principal diferencia que la primera se refiere a una “acción” sometida a consideración de un juzgador para decretar efectos provisionales, enfocados a mantener una situación de hecho existente hasta en tanto se resuelva el asunto principal. Por otro lado, el incidente en todo momento se refiere a la vía en que se tramitará una situación procesal eventual dentro, o la par, del juicio principal.

CAPITULO II

MEDIDAS CAUTELARES E INCIDENTES EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.

2.1 De las Medidas Cautelares

2.1.1 Suspensión de la Ejecución del Acto Impugnado.

2.2 De los Incidentes

2.2.1 De Incidente de Incompetencia en Razón de Territorio.

2.2.2 Incidente de Acumulación de Juicios.

2.2.3 Incidente de Nulidad de Notificaciones.

2.2.4 La Recusación por Causa de Impedimento.

2.2.5 La Reposición de Autos.

2.2.6 La Interrupción por causa de Muerte, Disolución, Declaratoria de Ausencia o Incapacidad.

CAPITULO II

MEDIDAS CAUTELARES E INCIDENTES EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.

2.1 De las Medidas Cautelares

En el Capitulo III, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se contemplan las medidas cautelares que podrán decretarse en el llamado juicio de nulidad. El capitulo en mención se encuentra integrado por los artículos 24 a 28 de la ley en cita.

Sin embargo, es de destacar que no existe una delimitación de cuales son las medidas cautelares que podrán decretarse en el juicio contencioso administrativo federal, por tal motivo, es necesaria la transcripción del artículo 24 de la ley que nos ocupa:

“ARTÍCULO 24.- Una vez iniciado el juicio contencioso administrativo, pueden decretarse todas las medidas cautelares necesarias para mantener la situación de hecho existente, que impidan que la resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia o causar un daño irreparable al actor, salvo en los casos en que se cause perjuicio al interés social o se contravenzan disposiciones de orden público.”

I. El escrito en donde se soliciten las medidas cautelares señaladas, deberá contener los siguientes requisitos:

a) Nombre y domicilio para oír notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando el solicitante tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, en cuyo caso, el domicilio señalado para tal efecto deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala competente.

b) Resolución que se pretende impugnar y fecha de notificación de la misma.

c) Los hechos que se pretenden resguardar con la medida cautelar, y

d) Expresión de los motivos por los cuales solicita la medida cautelar que se solicita.

II. Con el escrito de solicitud de medidas cautelares, se anexarán los siguientes comentarios:

a) El que pida la medida cautelar deberá acreditar el derecho que tiene para gestionar la necesidad de la medida que solicita, y

b) Una copia del escrito mencionado por cada una de las partes que vayan a participar en el juicio, para correrles traslado.

En caso de no cumplir con los requisitos de las fracciones I y II, se tendrá por no interpuesto el incidente.

El Magistrado Instructor podrá ordenar una medida cautelar, cuando considere que los daños que puedan causarse sean inminentes. En los casos en que se pueda causar una afectación patrimonial, el Magistrado Instructor exigirá una garantía para responder de los

daños y perjuicios que se causen con la medida cautelar.

En los demás casos que conozca la Sala Regional, ésta podrá dictar las medidas cautelares cuando las pida el actor pero deberá motivar cuidadosamente las medidas adoptadas; para ello, el particular justificará en su petición las razones por las cuales las medidas son indispensables.”

(Énfasis Añadido)

En una primera lectura que se realice al precepto antes transcrito, podemos destacar que este artículo se refiere, primordialmente, a la forma en que deberán de solicitarse las medidas cautelares ante la Sala Regional competente.

Sin embargo, del mismo se advierte que no existe un catálogo o enunciación de cuales son las medidas cautelares que proceden en el juicio contencioso administrativo federal. Asimismo, el preámbulo abre la puerta a toda medida cautelar que sea necesaria para mantener la situación de hecho existente, *A FIN DE QUE EL JUICIO NO SE QUEDE SIN MATERIA*, con la salvedad de aquellas en que se cause perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.

Ahora bien, ante la ausencia de una delimitación de medidas cautelares, es necesario acudir a la norma supletoria, que por disposición del artículo 1º, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que ese ordenamiento no contravenga lo regulado en el juicio contencioso administrativo federal,

ordenamiento supletorio que en sus artículos 384, 387, 388 y 389, establecen lo siguiente:

“ARTICULO 384.- Antes de iniciarse el juicio, o durante su desarrollo, pueden decretarse todas las medidas necesarias para mantener la situación de hecho existente. Estas medidas se decretarán sin audiencia de la contraparte, y no admitirán recurso alguno. La resolución que niegue la medida es apelable.”

“ARTICULO 387.- En todo caso en que la mantención de las cosas en el estado que guarden pueda causar daño o perjuicio a persona distinta de la que solicite la medida, se exigirá, previamente, garantía bastante para asegurar su pago, a juicio del tribunal que la decreta.”

“ARTICULO 388.- La determinación que ordene que se mantengan las cosas en el estado que guarden al dictarse la medida, no prejuzga sobre la legalidad de la situación que se mantiene, ni sobre los derechos o responsabilidades del que la solicita.”

“ARTICULO 389.- Dentro del juicio o antes de iniciarse éste, pueden decretarse, a solicitud de parte, las siguientes medidas precautorias:

I.- Embargo de bienes suficientes para garantizar el resultado del juicio, y

II.- Depósito o aseguramiento de las cosas, libros, documentos o papeles sobre que verse el pleito.”

(Énfasis añadido)

Conforme a las disposiciones arriba citadas, las medidas cautelares o precautorias, dentro del Código Federal de Procedimientos Civiles, se encuentran reguladas en los artículos 384 a 399. Sin embargo, de los artículos anteriores, podemos advertir que la norma supletoria tampoco prevé

una delimitación en cuanto a las medidas cautelares que pueden promoverse, ya que solo el artículo 389, hace mención *al embargo de bienes* y al *depósito o aseguramiento de cosas*, pero en general y como versa el texto del artículo 384, podrán decretarse todas las medidas cautelares para mantener la situación de hecho existente. Por lo que atendiendo al texto del primer párrafo del artículo 24, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la única limitante relativa para que se decrete una medida cautelar son dos elementos: el *Orden público* y el *Interés social*.

Sin embargo, estos dos conceptos aun encierran gran controversia en cuanto a lo que debe entenderse por uno y por otro; tanto doctrinal, como para la interpretación judicial, por lo que a continuación se expone la Interpretación del Ministro Genaro Góngora Pimentel, respecto al Orden Público e Interés Social:

“El orden público y el interés social se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido solo puede ser delineado por las circunstancias de modo tiempo y lugar, prevalecientes en el momento en que se realice la valoración. En todo caso, para darles significado, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de una comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social, a modo de evitar que con la suspensión se causen perjuicios mayores que los que se pretenden evitar con esta institución, en el entendido que de la decisión a tomar en cada caso concreto no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas del juzgador, si no en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de una sociedad.”³⁰

³⁰ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro. LA SUSPENSIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA, Porrúa, México 1993, pág. 55.

En ese orden de ideas, y como ya lo hemos mencionado, la única limitante para que no se conceda una medida cautelar, es que se contravenga el orden público y el interés social, por lo que si no se ven afectados o vulnerados estos elementos, la medida cautelar debe ser concedida por la Sala Regional, con la finalidad, y único objetivo, de mantener las cosas en el estado que guardan, evitando así, que la sentencia que se dicte en lo principal pueda quedar sin materia, o bien, sus efectos no puedan materializarse.

Asimismo, es de destacar la facultad establecida en el penúltimo párrafo del artículo 24, referente a la posibilidad de ordenar una medida cautelar de oficio. Esto es, los Magistrados instructores ante el riesgo de que se puedan causar daños de difícil o imposible reparación, ordenarán la medida cautelar que corresponda dependiendo del acto de que se trate. Sin embargo, en la práctica observamos que esta facultad mencionada, es letra muerta, toda vez que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no decreta medida cautelar alguna si no es a petición de parte.

En este penúltimo párrafo al que hemos hecho alusión, podemos advertir una facultad discrecional de que gozan los Magistrados de las Salas Regionales del Tribunal. Sin embargo el ordenar la medida cautelar tiene como consecuencia el exigir una **garantía** que respalde los posibles daños y perjuicios que se causen con la concesión de dicha medida.

Es de destacar la técnica legislativa empleada en la redacción de este artículo, toda vez que por una parte se refiere a la solicitud de medidas cautelares como eso, una solicitud; pero en el párrafo antepenúltimo se refiere a que *“en caso de no cumplir con los requisitos de las fracciones I y II,*

se tendrá por no interpuesto el incidente”, es decir, ya estamos ante otra figura procesal, el incidente.

Como ya se ha mencionado, el transcrito artículo 24, contempla la forma en que se solicitará la medida cautelar. Asimismo, el procedimiento en que las Salas Regionales darán trámite a las medidas cautelares, se encuentra reglado en el artículo 25 de la ley que nos ocupa.

“ARTÍCULO 25.- En el acuerdo que admita el incidente de petición de medidas cautelares, el Magistrado Instructor ordenará correr traslado a quien se impute el acto administrativo o los hechos objeto de la controversia, pidiéndole un informe que deberá rendir en un plazo de tres días. Si no se rinde el informe o si éste no se refiere específicamente a los hechos que le impute el promovente, dichos hechos se tendrán por ciertos. En el acuerdo a que se refiere este párrafo, el Magistrado Instructor resolverá sobre las medidas cautelares previas que se le hayan solicitado.

Dentro del plazo de cinco días contados a partir de que haya recibido el informe o de que haya vencido el término para presentarlo, la Sala Regional dictará resolución definitiva en la que decrete o niegue las medidas cautelares solicitadas, decida, en su caso, sobre la admisión de la garantía ofrecida, la cual deberá otorgarse dentro de un plazo de tres días. Cuando no se otorgare la garantía dentro del plazo señalado, las medidas cautelares dejarán de tener efecto.

Mientras no se dicte sentencia definitiva, la Sala Regional que hubiere conocido del incidente, podrá modificar o revocar la resolución que haya decretado o negado las medidas cautelares, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

Si el obligado por las medidas cautelares no da cumplimiento a éstas o la autoridad no admite la garantía, la Sala declarará, en su caso, la nulidad de las actuaciones realizadas con violación a dichas medidas e impondrá al renuente una multa por el monto equivalente de uno a tres tantos del salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al mes, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento, el sueldo del servidor público de que se trate, su nivel jerárquico, así como las consecuencias que el no acatamiento de la suspensión hubiere ocasionado cuando el afectado lo señale. En este caso, el solicitante tendrá derecho a una indemnización por daños y perjuicios, la que, en su caso, correrá a cargo de la unidad administrativa en la que preste sus servicios al servidor público.”

(Énfasis Añadido)

Como se desprende del artículo arriba citado, se establece la forma como las Salas Regionales darán el correspondiente trámite de la solicitud de medida cautelar. Sin embargo, no es óbice la mención de que nuevamente el legislador en este Capítulo III, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se hace alusión a la figura procesal del ***incidente***.

Asimismo cabe destacar el texto del último párrafo del artículo que nos ocupa, toda vez que en este precepto, se contempla para el caso de incumplimiento del obligado por las medidas cautelares, la imposición de una multa, concediendo el derecho al solicitante a una indemnización por daños y perjuicios, la que, en su caso, correrá a cargo de la unidad administrativa en la que preste sus servicios el servidor público, por las consecuencias que pudiere haber sufrido el solicitante de medida cautelar por el

no acatamiento de la “suspensión”. Pero el problema radica en que por ninguna parte de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se pueden advertir las formas de la cuantificación de los daños y perjuicios, la forma y vía de tramitación o el término para su solicitud.

Por otra parte, el artículo 26 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, contempla lo siguiente:

“ARTÍCULO 26.- La Sala Regional podrá decretar medidas cautelares positivas, entre otros casos, cuando, tratándose de situaciones jurídicas duraderas, se produzcan daños substanciales al actor o una lesión importante del derecho que pretende, por el simple transcurso del tiempo.”

(Énfasis añadido)

Ahora bien, de conformidad con el artículo aludido, la Sala Regional podrá decretar las medidas cautelares positivas. Sin embargo, ni del propio precepto, como de la exposición de motivos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se precisa la descripción respecto a lo que debe entenderse por:

- Medida cautelar positiva
- Situaciones jurídicas duraderas, y
- Daños sustanciales o lesión importante

No obstante a lo anterior, y conforme a la crítica de la Lic. Magaly Juárez Arellano, respecto a la disposición en comento, tratando indebidamente de hacer un ejercicio interpretativo, de lo que el legislador

pretendió decir, podríamos remitirnos al concepto de “actos positivos” para efectos del juicio de amparo, que se clasifican como aquellos actos atribuidos a la autoridad señalada como responsable y que consisten en una hacer en ejercicio de sus atribuciones, lo cual se traduce en actos que, en opinión del quejoso, vulneran sus garantías individuales o sus derechos derivados de la distribución de competencias entre la Federación y los Estados. En este tipo de actos, el efecto de la sentencia concesoria de amparo será restituir al quejoso en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación.³¹

Por lo que toca al artículo 27 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, este numeral contempla nuevamente la figura de la garantía, misma que es necesaria para el otorgamiento de la medida cautelar, precepto que a la letra dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 27.- En los casos en los que las medidas cautelares puedan causar daños a terceros, la Sala Regional las ordenará siempre que el actor otorgue garantía bastante para reparar mediante indemnización el daño y los perjuicios que con aquéllas pudieran causarse si no obtiene sentencia favorable en el juicio. Si no es cuantificable la indemnización respectiva, la Sala Regional fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

Las medidas cautelares podrán quedar sin efecto si el tercero da, a su vez, caución bastante para indemnizar los daños y perjuicios que pudieran causarse por subsistir las medidas cautelares previstas.

³¹ JUÁREZ ARELLANO, Magaly. LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMENTADA, Editorial Defensa Fiscal, México 2006, pág. 86

Por su parte, la autoridad puede obligarse a resarcir los daños y perjuicios que se pudieran causar al particular; en cuyo caso, el Tribunal, considerando cuidadosamente las circunstancias del caso, puede no dictar las medidas cautelares. En este caso, si la sentencia definitiva es contraria a la autoridad, la Sala Regional, la Sección o el Pleno debe condenarla a pagar la indemnización administrativa correspondiente.”

(Énfasis Añadido)

Como podemos apreciar de la lectura que se realice al precepto normativo transcrito, estamos en presencia de un elemento *sine qua non* para el otorgamiento de la medida cautelar, la Garantía. En materia fiscal esta constituye un elemento esencial que permite que la actividad del Estado no se vea entorpecida en el desarrollo de recaudación de contribuciones.

Así las cosas, por garantía del Interés Fiscal debe entenderse que dicho vocablo “*se encuentra 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.*”³²

Asimismo, el propio precepto, prevé las dos hipótesis en que las medidas cautelares podrían quedar sin efectos, siendo: a) Si el Tercero otorga garantía bastante para indemnizar los daños y perjuicios que pudieran causarse con la subsistencia de las medidas cautelares previstas con anterioridad a solicitud del actos; y b) Si la autoridad se obliga a resarcir los

³² DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Editorial Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 2001, pag. 1507.

daños y perjuicios que pudiera causar al particular, en cuyo caso quedara a consideración de la Sala el no dictarlas.

2.1.1 Suspensión de la Ejecución del Acto Impugnado.

Como lo hemos referido, el Capítulo III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, contempla las Medidas Cautelares en el llamado Juicio de Nulidad Federal. Asimismo, el artículo 28 de la ley referida, previene la figura de la ***Suspensión de la Ejecución del Acto Administrativo Impugnado***. Sin embargo, este tipo de medida cautelar puede ser de dos tipos: en materia Administrativa y materia Tributaria.

La suspensión en materia Administrativa se refiere a toda aquello que no verse sobre actos que determinen créditos fiscales derivados de contribuciones, por lo que dentro de este rubro pueden comprenderse las relativas a responsabilidades de los servidores públicos, contratos de obra pública, multas por infracciones a normas administrativas federales, por mencionar algunos ejemplos. Por su parte, las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales federales, organismos fiscales autónomos, y autoridades locales actuando de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal Federal, en las que determine una obligación fiscal, son actos que se encuentran comprendidos en la suspensión en materia tributaria.

La suspensión de la ejecución del acto impugnado, se podrá solicitar cuando la autoridad ejecutora *niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida, o se reinicie la ejecución del acto*, según lo advierte el primer párrafo de dicho artículo, tal y como a continuación se observa:

“ARTÍCULO 28.- El demandante, podrá solicitar la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, cumpliendo con los siguientes requisitos.

I. Podrá solicitarla en la demanda o en cualquier tiempo, hasta antes de que se dicte sentencia, ante la Sala de conocimiento del juicio.

II. Acompañar copias de la promoción en la que solicite la suspensión y de las pruebas documentales que ofrezca, para correr traslado a cada una de las partes y una más para la carpeta de suspensión.

III. Ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución, únicas admisibles en la suspensión.

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

V. Los documentos referidos deberán expedirse a favor de la otra parte o de los terceros que pudieran tener derecho a la reparación del daño o a la indemnización citadas.

VI. 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.

El órgano jurisdiccional está facultado para reducir el monto de la garantía, en los siguientes casos:

a) Si el monto de los créditos excediere la capacidad económica del quejoso, y

b) Si se tratase de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito.

VII. Exponer en el escrito de solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, las razones por las cuáles considera que debe otorgarse la medida y los perjuicios que se causarían en caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite.

VIII. La suspensión se tramitará por cuerda separada y con arreglo a las disposiciones previstas en este Capítulo.

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

a) Que no se trate de actos que se hayan consumado de manera irreparable.

b) Que se le causen al demandante daños mayores de no decretarse la suspensión, y

c) Que sin entrar al análisis del fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado.

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

XI. En el caso en que la ley que regule el acto administrativo cuya suspensión se solicite, no prevea la solicitud de suspensión ante la autoridad ejecutora, la suspensión tendrá el alcance que indique el Magistrado Instructor o la Sala y subsistirá en tanto no se modifique o revoque o hasta que exista sentencia firme.

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

XIII. Cuando el solicitante de la suspensión obtenga sentencia firme favorable, la Sala ordenará la cancelación o liberación, según el caso, de la garantía otorgada.

Asimismo, si la sentencia firme le es desfavorable, a petición de la contraparte o, en su caso, del tercero, y previo acreditamiento que se causaron perjuicios o se sufrieron daños, la Sala, ordenará hacer efectiva la garantía otorgada ante el Tribunal.

XIV. Si la solicitud de suspensión de la ejecución es promovida por la Autoridad demandada por haberse concedido en forma indebida.”

Como se puede advertir del referido artículo, atendiendo al texto literal del primer párrafo del precepto en comento, contempla los tres supuestos de *procedencia* para la solicitud de la suspensión a la ejecución del acto impugnado, es decir, cuando la autoridad ejecutora *niegue la suspensión*, *rechace la garantía* ofrecida o *reinicie la ejecución*. Tan es así que en

concordancia con ello, en la fracción III del propio numeral 28 se establece como requisito para la procedencia de la suspensión, que el interesado aporte las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de la garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución, es decir las pruebas documentales relacionadas con el supuesto de que se trate, conforme a los supuestos establecidos en el párrafo primero del numeral en cita.

A su vez, la fracción I, prevé el término para su solicitud, siendo hasta antes de que se dicte sentencia, ello atendiendo a que la suspensión de la ejecución del acto impugnado, es una clase de medida cautelar, por lo que sus efectos y consecuencias van dirigidas a mantener las cosas en el estado que se encuentran, evitando que la sentencia que se dicte en lo principal, se vea imposibilitada de cumplirse, por lo que una vez dictado el fallo definitivo, no tendría razón de ser la concesión, o negativa, de la suspensión solicitada.

Por su parte las fracciones II, III y VII, se refieren a requisitos que deberá contener el escrito de solicitud de suspensión, como lo es el ofrecimiento de pruebas para respaldar la procedencia de la solicitud, ya mencionado en el párrafo que antecede, y el deber anexar copias del escrito y de las pruebas ofrecidas para cada una de las partes. Asimismo, la fracción VII contempla la obligación de exponer en el escrito de solicitud respectivo, *las razones por las cuales se considera que debe otorgarse la suspensión y los perjuicios que se causarían en caso de ejecutarse los actos de cuya suspensión se trata*, es decir, exponer las razones que a su parecer justifiquen por que se

solicita la medida suspensiva y los posibles perjuicios que con la ejecución del acto impugnado se pudieran originar.

Por su parte, las fracciones IV y V del artículo que nos ocupa, se refieren al otorgamiento de garantía por parte del solicitante de la suspensión, esto con la finalidad de reparar el posible daño que con motivo del otorgamiento de la suspensión se pudieran ocasionar a la demandada o a terceros, si no se obtiene sentencia favorable. A su vez, dicha garantía debe ser suficiente y debe ofrecerse mediante póliza de fianza o billete de depósito, expedida por institución autorizada, mismos que deberán expedirse a favor de la contraparte o de los terceros que pudieran tener derecho a la reparación del daño.

Ahora bien, por lo que respecta a la fracción VI, se contempla un supuesto de suspensión que se refiere específicamente a la determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, que aparentemente contempla una hipótesis de procedencia distinta a las contempladas en el preámbulo del artículo que nos ocupa. Sin embargo, en el capítulo siguiente se expondrán algunos criterios que no coinciden en el aspecto de que la fracción que abordamos, contempla un supuesto de procedencia independiente, puesto que la concesión de la suspensión a la ejecución podrá conceder si se ha constituido o se constituye garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora, por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales, como lo es el embargo precautorio.

Por otra parte, la fracción IX, del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se refiere al auto que recaerá a la solicitud de suspensión a la ejecución, facultando al Magistrado

Instructor para decretar la suspensión provisional, siempre y cuando no se afecte el interés social, o se contravengan disposiciones de orden público, además de ubicarse en alguno de los tres supuestos siguientes:

a) Que no se trate de actos que se hayan consumado de manera irreparable.

b) Que se le causen al demandante daños mayores de no decretarse la suspensión, y

c) Que sin entrar al análisis del fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado.

Los primeros dos incisos antes citados, se refieren a aspectos que recogen la mayoría de las legislaciones que contemplan la suspensión del acto impugnado; los actos consumados y los posibles daños que se causen de no concederse la medida cautelar. Sin embargo, el tercer inciso contempla que el Magistrado o la Sala deben prejuzgar la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado, para poder conceder la suspensión del mismo. Pareciera que en el inciso c), el legislador para la concesión de la medida cautelar, diera mayor trascendencia a la “ilegalidad manifiesta”, toda vez que este aspecto conforme a la redacción de la fracción que nos ocupa, queda por encima de la Apariencia del Buen Derecho.

A su vez la fracción X, del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, prevé de forma especial, la procedencia del Recurso de Reclamación en contra del auto que conceda o niegue la suspensión provisional, medio de defensa contemplado en el artículo 59 de la misma ley referida. Observemos que este supuesto para interponer el Recurso de Reclamación, únicamente puede ser empleado por la autoridad

demandada, *dejando a salvo los derechos del actor para impugnar dicho auto en la vía correspondiente.*

Sin embargo, de la lectura integral que se realice a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por ninguna parte de los capítulos y artículos que la integran, se desprende que medio de defensa pueda emplear el demandante en contra de la negativa de la suspensión provisional, o del auto que le deseche la solicitud de suspensión del acto impugnado, por lo que la mención referente a que se dejan a “*salvo los derechos del demandante*”, se puede decir que es letra muerta, en virtud de que el legislador no previó medios o recursos ordinarios a favor del actor, para impugnar dicho auto.

Por su parte, la fracción XI contempla un supuesto enfocado a los actos de autoridades Administrativas, referente al caso en el que la ley que regule el acto administrativo impugnado, no prevea la solicitud de suspensión, en este caso, de concederse la medida cautelar tendrá el alcance que indique el Magistrado Instructor o la Sala, subsistiendo hasta que existe sentencia firme.

La fracción XII, prevé la facultad para la Sala, de modificar o revocar la sentencia interlocutoria mediante la cual se decretó o negó la suspensión definitiva, cuando de forma superveniente se diera un hecho que lo justificara.

Por lo que respecta a la fracción XIII, esta prevé el deber a cargo de la Sala de ordenar la cancelación o liberación de la garantía otorgada, en caso de sentencia a favor del actor; o bien, en caso de no ser favorable, y a solicitud de la demandada, o el tercero, hacer efectiva dicha garantía. Sin embargo, esto en la práctica no ocurre, en virtud de que las Salas del Tribunal

Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no cumplen de oficio con el deber que esta fracción les indica, toda vez que el interesado debe promover a la Sala solicitándole el que ordene la cancelación o liberación de la garantía; o en su caso el que se haga efectiva.

Finalmente, la fracción XIV, al prever “*Si la solicitud de suspensión de la ejecución es promovida por la Autoridad demandada por haberse concedido en forma indebida*”, estamos en presencia de un supuesto totalmente impreciso, pues no se logra entender a que se refiere el legislador con esta fracción.

2.2 De los Incidentes

Como ya ha quedado definido en el capítulo anterior, los Incidentes son pequeños juicios que tienden a resolver controversias de carácter adjetivo, que tienen relación inmediata y directa con el asunto principal.³³

En todo tipo de juicio, cabe la posibilidad o la necesidad de interponer algún tipo de incidente. Por tal razón, el Capítulo IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, contempla los incidentes que podrán tramitarse dentro del llamado Juicio de nulidad, siendo los siguientes:

³³ BECERRA BAUTISTA, José. *Op Cit*, p.277.

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

Los incidentes antes listados, se encuentran previstos en el artículo 29 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y son considerados como los únicos de previo y especial pronunciamiento, es decir, que suspenden el juicio principal, hasta que se dicte la sentencia interlocutoria que los resuelva.

2.2.1 De Incidente de Incompetencia en Razón de Territorio.

El incidente de incompetencia en razón de territorio, se encuentra regulado en el artículo 30 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, precepto legal que a continuación se transcribe:

“ARTÍCULO 30.- Cuando ante una de las Salas Regionales se promueva juicio de la que otra deba conocer por razón de territorio, se declarará incompetente de plano y comunicará su resolución a la que en su concepto corresponderá ventilar el negocio, enviándole los autos.

Recibido el expediente por la Sala requerida, decidirá de plano dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, si acepta o no el conocimiento del asunto.

Si la Sala Regional requerida la acepta, comunicará su resolución a la requirente, a las partes y al Presidente del Tribunal. En caso de no aceptarlo, hará saber su resolución a la Sala requirente y a las partes, y remitirá los autos al Presidente del Tribunal.

Recibidos los autos, el Presidente del Tribunal los someterá a consideración del Pleno para que éste determine a cual Sala Regional corresponde conocer el juicio, pudiendo señalar a alguna de las contendientes o a Sala diversa, ordenando que el Presidente del Tribunal comunique la decisión adoptada a las Salas y a las partes y remita los autos a la que sea declarada competente.

Cuando una Sala esté conociendo de algún juicio que sea de la competencia de otra, cualquiera de las partes podrá acudir ante el Presidente del Tribunal, exhibiendo copia certificada de la demanda y de las constancias que estime pertinentes, a fin de que se someta el asunto al conocimiento del Pleno del Tribunal. Si las constancias no fueran suficientes, el Presidente del Tribunal podrá pedir informe a la Sala Regional cuya competencia se denuncie, a fin de integrar debidamente las constancias que deba someterse al Pleno.”

Ahora bien, la competencia en razón de territorio de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentra contemplada en el artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 06 de diciembre de 2007. Sin embargo el artículo 32 de la Ley en cita establece lo siguiente:

“Artículo 32.-Para los efectos del artículo 31 de esta Ley, el territorio nacional se dividirá en regiones con los límites territoriales que se determinen en el Reglamento Interior del Tribunal, conforme a los estudios y propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, con base en las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia.”

De tal suerte y en concordancia con el artículo arriba transcrito, la circunscripción territorial de las Salas Regionales del Tribunal citado, estará determinada en el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Sin embargo, es el caso que al mes de julio de 2009, continua como vigente el acuerdo G/34/2003 emitido por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mismo que establece en su artículo 23, lo que a continuación se cita:

“Artículo 23.- Para los efectos del artículo 28 de la Ley, el territorio nacional se divide en las regiones con los límites territoriales siguientes:

I. Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California;

II. Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora;

III. Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa;

IV. Norte Centro I, que comprende el Estado de Chihuahua;

V. Norte Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila;

VI. Noreste, que comprende el Estado de Nuevo León y los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel

Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del Estado de Tamaulipas;

VII. Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit;

VIII. Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes;

IX. Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro;

X. Centro III, que comprende el Estado de Guanajuato;

XI. Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y de México;

XII. Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla;

XIII. Golfo, que comprende el Estado de Veracruz;

XIV. Pacífico, que comprende el Estado de Guerrero;

XV. Sureste, que comprende el Estado de Oaxaca;

XVI. Peninsular, que comprende los Estados de Yucatán y Campeche;

XVII. Metropolitanas, que comprenden el Distrito Federal y el Estado de Morelos;

XVIII. Golfo Norte, que comprende el Estado de Tamaulipas, con excepción de los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa, del propio Estado;

XIX. Chiapas-Tabasco, que comprende los Estados de Chiapas y Tabasco;

XX. Caribe, que comprende el Estado de Quintana Roo.

XXI. Pacífico-Centro, que comprende el Estado de Michoacán.”

Conforme al texto arriba señalado, el Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, vigente a partir del 1° de enero de 2004, no ha sufrido reforma alguna que coincida con la nueva Ley Orgánica del Tribunal que nos ocupa, ya que ésta Ley de reciente creación tiene como inicio de vigencia el 1° de enero de 2008 y hasta la fecha no se ha emitido Reglamento acorde a esta nueva normatividad.

Ahora bien, acorde a lo antes precisado, cuando se promueva un juicio de nulidad ante una Sala que no deba conocer del asunto, por no ser de su circunscripción territorial, esta deberá declararse incompetente de plano para conocer del juicio, y deberá remitirlo a la Sala que, a su consideración resulte ser la competente. Esta última, deberá en un plazo de 48 horas comunicar si acepta o no conocer del asunto. En caso de no aceptar el asunto que se le está remitiendo, enviará los autos al Presidente del Tribunal, para que a consideración del Pleno, determinen la Sala a la cual corresponde conocer del asunto.

Asimismo, el ultimo párrafo del artículo 30, contempla lo que es en sí, el incidente de incompetencia en razón de territorio, ya que la parte restante del precepto en comento, se refiere a una obligación a cargo de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Esto es, en el caso de que se considere que la Sala Regional, no sea la competente por razón de territorio, cualquiera de las partes tiene la posibilidad de acudir ante la Presidencia del Tribunal, exhibiendo copia certificada de la Demanda y de las constancias que se consideren pertinentes, con la finalidad de que el

Pleno someta a su consideración, si existe o no dicha incompetencia, y en su caso, ordenar que se remitan los autos a la Sala que deba conocer del asunto. De conformidad con el segundo párrafo, del artículo 39, de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo, este incidente únicamente podrá promoverse hasta antes de que quede cerrada la instrucción.

2.2.2 Incidente de Acumulación de Juicios.

Los artículos 31 y 32 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, regulan el Incidente de acumulación de dos o más juicios, el cual procederá conforme al primero de los artículos invocados, cuando:

I. Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.

II. Siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugne varias partes del mismo acto.

III. Independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos o resoluciones que sean unos antecedentes o consecuencia de los otros.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 32, el incidente de acumulación de autos se deberá interponer ante el Magistrado Instructor que esté conociendo del juicio en el cual la demanda se presentó primero, quien en el término que no excederá de seis días, solicitará el envío de los autos del

juicio o juicios, según sea el caso. El Magistrado que conozca de la acumulación, cuenta con un plazo de cinco días, para formular el proyecto de resolución que someterá a la Sala, que a su vez dictará la determinación que corresponda. Finalmente, el precepto legal que nos ocupa, contempla la posibilidad de tramitar de oficio la acumulación de juicios. De conformidad con el segundo párrafo, del artículo 39, de la Ley de Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, este incidente únicamente podrá promoverse hasta antes de que quede cerrada la instrucción.

2.2.3 Incidente de Nulidad de Notificaciones.

El incidente tal vez más empleado por los litigantes, es el de Nulidad de Notificaciones, esto por la omisión de formalidades por parte de los Actuarios en el acto de notificación; y otras por la falta de pericia de los Abogados Postulantes en atender los acuerdos o resoluciones de forma oportuna y responsable. Este tipo de incidente se encuentra regulado en el artículo 33, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que a la letra dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 33.- Las notificaciones que no fueren hechas conforme a lo dispuesto en esta Ley serán nulas. En este caso el perjudicado podrá pedir que se declare la nulidad dentro de los cinco días siguientes a aquél en que conoció el hecho, ofreciendo las pruebas pertinentes en el mismo escrito en que se promueva la nulidad.

Las promociones de nulidad notoriamente infundadas se desecharán de plano.

Si se admite la promoción, se dará vista a las demás partes por el término de cinco días para que expongan lo que a su derecho convenga; transcurrido dicho plazo, se dictará resolución.

Si se declara la nulidad, la Sala ordenará reponer la notificación anulada y las actuaciones posteriores. Asimismo, se impondrá una multa al actuario, equivalente a diez veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, sin que exceda del 30% de su sueldo mensual. El actuario podrá ser destituido de su cargo, sin responsabilidad para el Estado en caso de reincidencia.”

Como se desprende del artículo en cita, el incidente de nulidad de notificaciones procede por violaciones al procedimiento de notificación de los acuerdos o resoluciones dictados por la Sala que este conociendo del asunto. Dicho en otras palabras, procede la nulidad de las notificaciones, cuando las mismas no se realicen conforme a los lineamientos que la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece para dichas diligencias de notificación, contando con un plazo de cinco días, a partir del momento en que se tenga conocimiento del hecho.

Asimismo, en caso de ser procedente la nulidad de notificaciones, la Sala ordenará la reposición de la notificación, así como de las actuaciones que se hayan realizado con posterioridad.

2.2.4 La Recusación por Causa de Impedimento.

El artículo 34 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, contempla la posibilidad a favor de las partes, de Recusar a los Magistrados o a los Peritos del Tribunal, cuando se actualice alguna de las causas de impedimento contempladas en el artículo 10 de la Ley que nos ocupa, mismo que a continuación se transcribe:

“ARTÍCULO 10.- Los magistrados del Tribunal estarán impedidos para conocer, cuando:

I. Tengan interés personal en el negocio.

II. Sean cónyuges, parientes consanguíneos, afines o civiles de alguna de las partes o de sus patronos o representantes, en línea recta sin limitación de grado y en línea transversal dentro del cuarto grado por consanguinidad y segundo por afinidad.

III. Hayan sido patronos o apoderados en el mismo negocio.

IV. Tengan amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes o con sus patronos o representantes.

V. Hayan dictado la resolución o acto impugnados o han intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo o en su ejecución.

VI. Figuren como parte en un juicio similar, pendiente de resolución.

VII. Estén en una situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga o más grave que las mencionadas.

Los peritos del Tribunal estarán impedidos para dictaminar en los casos a que se refiere este artículo.”

Asimismo, este incidente se encuentra regulado en el artículo 35, de la Ley de Procedimiento que nos ocupa, que a la letra dispone:

“ARTÍCULO 35.- La recusación de magistrados se promoverá mediante escrito que se presente en la Sala o Sección en la que se halle adscrito el magistrado de que se trate, acompañando las pruebas que se ofrezcan. El Presidente de la Sección o de la Sala, dentro de los cinco días siguientes, enviará al Presidente del Tribunal el escrito de recusación junto con un informe que el magistrado recusado debe rendir, a fin de que se someta el asunto al conocimiento del Pleno. A falta de informe se presumirá cierto el impedimento. Si el Pleno del Tribunal considera fundada la recusación, el magistrado de la Sala Regional será sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Si se trata de magistrado de Sala Superior, deberá abstenerse de conocer del asunto, en caso de ser el ponente será sustituido.

Los magistrados que conozcan de una recusación son irrecusables para ese solo efecto.

La recusación del perito del Tribunal se promoverá, ante el Magistrado Instructor, dentro de los seis días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo por el que se le designe.

El instructor pedirá al perito recusado que rinda un informe dentro de los tres días siguientes. A falta de informe, se presumirá cierto el impedimento. Si la Sala encuentra fundada la recusación, substituirá al perito.”

Como se desprende de los preceptos antes transcritos, al actualizarse alguna de las causales de impedimento, las partes podrán recusar al Magistrado, mediante escrito presentado ante la Sala o Sección en la que se halle adscrito, acompañando las pruebas que consideren pertinentes. Una vez presentado el incidente, el Presidente de la Sección o Sala, deberá enviarlo, junto con un informe del Magistrado recusado, al Presidente del Tribunal, a fin de que sea sometido a consideración del Pleno. En caso de ser fundado el incidente, el resultado será la sustitución del Magistrado recusado en términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y para el caso de tratarse de un Magistrado de la Sala Superior, este deberá abstenerse de conocer del asunto, y si es el ponente, de igual forma será sustituido.

Finalmente, por lo que hace a la recusación de Peritos, el Incidente deberá de promoverse ante el Magistrado Instructor, dentro de los seis días posteriores a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo que lo designe. El Magistrado Instructor una vez admitido el incidente, solicitará el Perito recusado un informe que deberá presentar en el término de tres días. En caso de ser procedente el incidente, el Perito será sustituido.

De conformidad con el segundo párrafo, del artículo 39, de la Ley de Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, este incidente únicamente podrá promoverse hasta antes de que quede cerrada la instrucción.

2.2.5 La Reposición de Autos.

El incidente de Reposición de Autos, se encuentra regulada en el artículo 37 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, precepto legal que dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 37.- Las partes o el Magistrado Instructor de oficio, solicitarán se substancie el incidente de reposición de autos, para lo cual se hará constar en el acta que para tal efecto se levante por la Sala, la existencia anterior y la falta posterior del expediente o de las actuaciones faltantes. A partir de la fecha de esta acta, quedará suspendido el juicio y no correrán los términos.

Con el acta se dará vista a las partes para que en el término de diez días prorrogables exhiban ante el instructor, en copia simple o certificada, las constancias y documentos relativos al expediente que obren en su poder, a fin de reponerlo. Una vez integrado, la Sala, en el plazo de cinco días, declarará repuestos los autos, se levantará la suspensión y se continuará con el procedimiento.

Cuando la pérdida ocurra encontrándose los autos a disposición de la Sala Superior, se ordenará a la Sala Regional correspondiente proceda a la reposición de autos y una vez integrado el expediente, se remitirá el mismo a la Sala Superior para la resolución del juicio.”

Como se desprende del precepto aludido, la reposición de autos procederá de oficio o a petición de parte, debiendo la Sala levantar el acta en la que conste la existencia del expediente, la falta posterior de este, o de actuaciones faltantes. Es un incidente de previo y especial pronunciamiento,

porque a partir del levantamiento del acta referida, el juicio se suspende y no corren los términos.

Una vez levantada el acta respectiva, se da vista a las partes para que en un término de diez días, prorrogables, exhiban ante el Magistrado Instructor, las documentales que obren en su poder, relativas al expediente. Una vez repuesto el expediente, se levantara la suspensión y se continuara con el procedimiento.

Asimismo, para el caso de que la pérdida del expediente ocurra en la Sala Superior, la Reposición de Autos se realizara en la Sala Regional, y una vez integrado, se remitirán los autos a la Sala Superior.

2.2.6 La Interrupción por causa de Muerte, Disolución, Declaratoria de Ausencia o Incapacidad.

El último de los incidentes de previo y especial pronunciamiento, contemplado por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es el que acontece por Interrupción por causa de Muerte, Disolución, Declaratoria de Ausencia o Incapacidad, mismo que se encuentra regulado en el artículo 38, que a continuación se transcribe:

“ARTÍCULO 38.- La interrupción del juicio por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia durará como máximo un año y se sujetará a lo siguiente:

I. Se decretará por el Magistrado Instructor a partir de la fecha en que ésta tenga conocimiento de la existencia

de alguno de los supuestos a que se refiere este artículo.

II. Si transcurrido el plazo máximo de interrupción, no comparece el albacea, el representante legal o el tutor, la Sala ordenará la reanudación del juicio, ordenando que todas las notificaciones se efectúen por lista al representante de la sucesión, de la sociedad en disolución, del ausente o del incapaz, según sea el caso.”

De conformidad con dicho artículo, el incidente por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia, provoca la interrupción de juicio hasta por un año, y procederá por alguna de las causas que nominan al propio incidente. Esta interrupción será declarada por el Magistrado Instructor a partir de la fecha en que tuvo conocimiento de la causa de interrupción; una vez transcurrido el plazo máximo de la interrupción, y ante la no comparecencia del albacea, representante legal o tutor, la Sala ordenará reanudar el juicio, así como también que todas las notificaciones se realicen por medio de lista al representante de la sucesión, de la sociedad en disolución, del ausente incapaz, dependiendo de cada caso.

Por otra parte, cabe hacer mención de otro incidente que específicamente se contempla en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es el previsto en el artículo 36, mismo que a continuación se señala:

“ARTÍCULO 36.- Cuando alguna de las partes sostenga la falsedad de un documento, incluyendo las promociones y actuaciones en juicio, el incidente se podrá hacer valer ante el Magistrado Instructor hasta antes de que se cierre la instrucción en el juicio. El

incidente se substanciará conforme a lo dispuesto en el cuarto párrafo del artículo 39 de esta Ley.

Si alguna de las partes sostiene la falsedad de un documento firmado por otra, el Magistrado Instructor podrá citar a la parte respectiva para que estampe su firma en presencia del secretario misma que se tendrá como indubitable para el cotejo.

En los casos distintos de los señalados en el párrafo anterior, el incidentista deberá acompañar el documento que considere como indubitado o señalar el lugar donde se encuentre, o bien ofrecer la pericial correspondiente; si no lo hace, el Magistrado Instructor desechará el incidente.

La Sala resolverá sobre la autenticidad del documento exclusivamente para los efectos del juicio en el que se presente el incidente.”

Como se desprende del artículo transcrito, se contempla el Incidente de Falsedad de Documentos, el cual podrá interponerse ante el Magistrado Instructor, cuando alguna de las partes sostenga la falsedad de algún documento, promoción o actuación dentro de juicio.

Asimismo, este Incidente es el único previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, *que no es de previo y especial pronunciamiento*, por tal razón, no suspende el juicio. Además, su regulación se encuentra contemplada en el cuarto párrafo del artículo 39, de la Ley que nos ocupa, y que a continuación se cita:

“ARTÍCULO 39.- Cuando se promueva alguno de los incidentes previstos en el artículo 29, se suspenderá el

juicio en el principal hasta que se dicte la resolución correspondiente.

Los incidentes a que se refieren las fracciones I, II y IV, de dicho artículo únicamente podrán promoverse hasta antes de que quede cerrada la instrucción, en los términos del artículo 47 de esta Ley.

Cuando se promuevan incidentes que no sean de previo y especial pronunciamiento, continuará el trámite del proceso.

Si no está previsto algún trámite especial, los incidentes se substanciarán corriendo traslado de la promoción a las partes por el término de tres días. Con el escrito por el que se promueva el incidente o se desahogue el traslado concedido, se ofrecerán las pruebas pertinentes y se presentarán los documentos, los cuestionarios e interrogatorios de testigos y peritos, siendo aplicables para las pruebas pericial y testimonial las reglas relativas del principal.”

De la lectura que se realice al precepto arriba referido, podemos apreciar que no solo se regula el incidente de falsedad de documentos, sino que también el tercer y cuarto párrafo de dicho artículo, abren la posibilidad de interponer cualquier incidente que no sea de previo y especial pronunciamiento, mismo que deberá sujetarse a los lineamientos de esos párrafos. Sin embargo, tenemos que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, solo contempla los incidentes previstos en el artículo 39 de la misma, así como el de falsedad de documentos, previsto en el diverso 36 del mismo ordenamiento.

CAPÍTULO III

INEFICACIA PROCESAL DE LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN A LA EJECUCIÓN, EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.

3.1 Procedimiento

3.1.1 Suspensión Provisional.

3.1.2 Suspensión Definitiva.

3.2 Términos.

3.3 Solicitud de Suspensión, en Contravención del Principio de Economía Procesal.

3.4 Solicitud de Suspensión, en Contravención al Principio de Igualdad entre las Partes.

3.4.1 Inexistencia de recurso procesal ordinario, en contra de la negativa de la misma.

3.5 Solicitud de Suspensión, Medida Cautelar en Contravención a la Teoría General del Proceso.

CAPÍTULO III

INEFICACIA PROCESAL DE LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN A LA EJECUCIÓN, EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.

Como ya ha quedado apuntado en el capítulo anterior, la solicitud de suspensión a la ejecución, se encuentra regulada en el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, precepto legal que a lo largo de sus XIII fracciones, contempla la mayor parte del procedimiento a seguir para que el Magistrado Instructor otorgue dicha medida cautelar.

Cuando el actor en el juicio contencioso administrativo federal, pretenda promover la solicitud de suspensión a la ejecución del acto administrativo impugnado, deberá observar en primer término, lo dispuesto por el primer párrafo del artículo que nos ocupa, el cual contempla los presupuestos de procedencia tal y como a continuación se observa:

“ARTÍCULO 28.- El demandante, podrá solicitar la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, cumpliendo con los siguientes requisitos.”

(Énfasis Añadido)

Como se puede apreciar de la lectura al párrafo antes transcrito, la procedencia de la solicitud se limita a tres supuestos, esto es cuando la autoridad ejecutora:

- Niegue la suspensión,
- Rechace la garantía ofrecida, o bien,
- Reinicie la ejecución.

Sin embargo, la fracción VI, del artículo 28, de la Ley de referencia, contempla otro supuesto de procedencia, siendo el siguiente:

“VI. 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.*”

(Énfasis Añadido)

De tal forma que en actos relativos a la determinación, liquidación, cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, procede la solicitud de suspensión a la ejecución, misma que podrá concederse con fundamento en ésta fracción, siempre y cuando se constituya o se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora, por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables. Asimismo, cabe hacer la mención, que tratándose de créditos fiscales federales, el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, prevé las formas en que podrá garantizarse el interés fiscal, siendo las siguientes:

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

I. 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.

II. Prenda o hipoteca.

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

Para los efectos fiscales, en el caso de que la póliza de fianza se exhiba en documento digital, deberá contener la firma electrónica avanzada o el sello digital de la afianzadora.

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

V. Embargo en la vía administrativa.

VI.- Títulos valor o cartera de créditos del propio contribuyente, en caso de que se demuestre la imposibilidad de 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.

[...].”

Asimismo es importante resaltar que una de las formas en que se constituye garantía del interés fiscal es la referente al embargo realizado por parte de la Autoridad hacendaria, como parte del Procedimiento Administrativo de Ejecución, por lo que en éste supuesto el séptimo párrafo del artículo 144 del Código Fiscal de la Federación, contempla lo siguiente:

“Artículo 144...

[...]

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

(Énfasis Añadido)

Como se puede apreciar del artículo antes transcrito, se contempla una forma de garantizar el interés fiscal, esto es el embargo realizado por la autoridad exactora como parte del Procedimiento Administrativo de Ejecución. Es importante destacar que esta es una de las mejores formas de constituir garantía, toda vez que dicho embargo es realizado por la autoridad a su entera satisfacción, en virtud de que estando presente en el domicilio del contribuyente tiene pleno conocimiento respecto de los bienes y derechos que forman parte del patrimonio del particular obligado.

En ese sentido, si se constituye garantía o previamente se ha constituido la misma, en cualesquiera de las formas previstas en el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, se cumple el requisito de procedencia contemplado en la fracción VI, del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Tal circunstancia, ya ha sido interpretada por la Segunda Sala Regional Hidalgo-México, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la Tesis que a continuación se transcribe:

“SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEFINITIVA. SU OTORGAMIENTO TRATÁNDOSE DE CRÉDITOS DE NATURALEZA FISCAL.- Si conforme al artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se prevé en su fracción VI una excepción a la regla general de la solicitud de la suspensión del acto impugnado, estableciendo que cuando ésta se solicite en tratándose de créditos fiscales, bastará para su otorgamiento el que el solicitante acredite ante la Sala haber constituido o constituya la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora, sin que sea necesario el que previamente hubiese solicitado dicha suspensión o que exhiba el documento donde la autoridad le negó la suspensión, rechazó la garantía ofrecida o reinició el procedimiento de ejecución; será suficiente que acredite que la autoridad trabó embargo en sus bienes para tener por cumplido el requisito de la constitución de garantía a que se refiere la fracción en comento, para otorgar la suspensión definitiva, siempre que la autoridad no acredite antes de que se resuelva el juicio, que el embargo es insuficiente, o que no está debidamente constituido. Lo anterior sin perjuicio de que el solicitante, en su caso, demuestre que ofreció previamente garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora. (33)

Juicio No. 1887/06-11-02-4.- Resuelto por la Segunda Sala Regional Hidalgo México del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 21 de abril de 2006, por mayoría de votos.- Magistrado Instructor: Victorino Manuel Esquivel Camacho.- Secretario: Lic. José Luis Méndez Zamudio.

Fuente: R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VI. No. 68. Agosto 2006, Página: 308, Tesis: V-TASR-XII-II-2079, Quinta Época, Instancia: Sala Regional Hidalgo - México (Tlalnepantla).

Sin embargo es importante apuntar que existe divergencia entre el criterio al que hemos hecho alusión, toda vez que algunas Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa admiten y conceden la suspensión provisional, con fundamento en la fracción VI del artículo 28 que nos ocupa, sin necesidad de que el promovente acredite encontrarse en alguno de los tres supuestos del primer párrafo del artículo citado; pero a su vez existen otras Salas que desechan la solicitud de suspensión si el promovente no se ubica en alguno de los tres supuestos referidos, atendiendo a la Tesis Aislada del Poder Judicial que a continuación se invoca:

“SUSPENSIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN VI, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. AUN CUANDO SE TRATE DE UN SUPUESTO ESPECIAL DE PROCEDENCIA, DEBEN CUMPLIRSE LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL PRIMER PÁRRAFO Y LAS FRACCIONES I A V Y VII DE DICHO NUMERAL. El artículo 28, primer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevé el derecho para el particular demandante de solicitar ante el órgano jurisdiccional que conoce del juicio contencioso la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, pero le obliga a que previo a ello haya elevado la misma petición a la autoridad ejecutora y ésta se la haya negado, le haya rechazado la garantía que ofreció o haya reiniciado su ejecución además, le fija la carga de cumplir con los requisitos establecidos en sus fracciones I a V y VII (temporalidad de la solicitud, pruebas documentales, ejemplares de traslado, billete de depósito o póliza de fianza y razonar sobre la procedencia de la petición). Ahora bien, la fracción VI del precepto aludido contempla un supuesto específico tratándose de la solicitud de la suspensión de la ejecución en contra de actos relativos a la determinación, liquidación, ejecución o cobro de

contribuciones, en el que la suspensión del acto reclamado está sujeta a la constitución de garantía ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos en las leyes fiscales aplicables. En esa medida, si bien esa hipótesis se aprecia como una norma de carácter especial en cuanto fija la procedencia de la suspensión respecto a los actos que en específico refiere y condiciona su efecto al evento antes indicado, no lo es al grado de considerar que tratándose de los actos que ahí se mencionan, no se requiera cumplir con los requisitos que establecen tanto el primer párrafo del citado artículo 28, como las fracciones anteriormente mencionadas. Lo anterior es así, pues el carácter especial que puede atribuirse a la norma que regula la procedencia de la suspensión de actos específicos, según lo precedentemente explicado, no significa que deba desvincularse del resto de lo requerido a quien eleva solicitud de suspensión de esos actos por el solo hecho de ser de la naturaleza que señala la referida fracción VI.”

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 408/2006. Adriana Reyes García. 14 de agosto de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Bonilla Pizano. Secretaria: Sandra Elizabeth López Barajas.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, Febrero de 2007, Página: 1901, Tesis: IV.3o.A.78 A, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.

En síntesis, conforme a lo que se ha venido exponiendo tenemos que no existe un criterio unificado de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en cuanto a la independencia del supuesto de procedencia contemplado en la fracción VI del artículo 28 de la Ley

Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en virtud de que algunas Salas consideran y aplican el criterio de las Tesis que emite dicho Tribunal, y otras sustentan su criterio en las Tesis Aisladas del Poder Judicial.

3.1 Procedimiento

De conformidad con la fracción I, del artículo 28, se establece que el demandante podrá solicitar en cualquier tiempo la suspensión de la ejecución del acto impugnado, hasta antes de que se dicte sentencia, teniendo en esta fracción el *Término* para presentar la solicitud de suspensión, tal y como a continuación se puede apreciar:

“I. Podrá solicitarla en la demanda o en cualquier tiempo, hasta antes de que se dicte sentencia, ante la Sala de conocimiento del juicio.”

Por lo que toca a los requisitos y anexos del escrito mediante el cual se solicite la suspensión del acto administrativo impugnado, de conformidad con las fracciones II, III y VII, del artículo que nos ocupa, se prevén los requisitos y anexos que deberá contener el escrito por el cual se solicite la suspensión, como lo es, el ofrecimiento de pruebas para respaldar la procedencia de la solicitud, y anexar copias del escrito, así como de las pruebas ofrecidas para cada una de las partes, tal y como a continuación se desprende:

“II. Acompañar copias de la promoción en la que solicite la suspensión y de las pruebas documentales que ofrezca, para correr traslado a cada una de las partes y una más para la carpeta de suspensión.

III. Ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución, únicas admisibles en la suspensión.

[IV a VI]

VII. Exponer en el escrito de solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, las razones por las cuáles considera que debe otorgarse la medida y los perjuicios que se causarían en caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite.”

Un requisito más que deberá cumplir el solicitante de la suspensión a la ejecución del acto administrativo impugnado, será el de ofrecer garantía suficiente mediante *billete de depósito* o *póliza de fianza*, con la finalidad de reparar el daño o indemnizar los perjuicios que pudieran ocasionarse a la autoridad demandada, o en su caso, al tercero interesado, para el caso de no obtener sentencia favorable, requisito contemplado en las fracciones IV y V, del artículo 28 que nos ocupa, cuyo texto es el siguiente:

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

V. Los documentos referidos deberán expedirse a favor de la otra parte o de los terceros que pudieran tener derecho a la reparación del daño o a la indemnización citadas.”

En ese orden de ideas, si bien es cierto que el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo contempla la mayor parte del procedimiento conforme al cual debe apegarse la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, también lo es que, existen vacíos como lo es el término que tiene la Sala Regional para la emisión de la sentencia interlocutoria que resuelva la solicitud de suspensión que nos concierne, por lo que ante ese tipo de vacíos, se debe acudir al procedimiento genérico previsto para las medidas cautelares. Lo anterior, de conformidad con la Tesis Aislada emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, misma que a continuación se transcribe:

“SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO EN EL JUICIO DE NULIDAD. DEBE TRAMITARSE CONFORME AL PROCEDIMIENTO GENÉRICO A SEGUIR TRATÁNDOSE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES A QUE SE REFIERE EL CAPÍTULO III DEL TÍTULO II DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. De la interpretación armónica de los preceptos que integran el capítulo III del título II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo denominado: "De las medidas cautelares", se concluye que el legislador previó en sus artículos 24 a 27 el procedimiento a seguir tratándose de las medidas cautelares en general, desde el acuerdo que admite el incidente de petición respectivo, el traslado que debe correrse a quien se impute el acto administrativo o los hechos objeto de la controversia, la solicitud del informe relativo que deberá rendirse en un plazo de tres días, hasta la resolución definitiva en que la Sala Regional decreta o niega las medidas cautelares solicitadas que deberá dictar dentro del plazo de cinco días contados a partir de que se haya recibido el respectivo informe y su eventual revocación o modificación por motivo superveniente que lo justifique. Mientras que en su artículo 28 contempló

específicamente la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado en el juicio de nulidad, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, siempre que se cumplan los requisitos que señala, y estableció además en sus fracciones IX y XII, respectivamente, tanto la potestad del Magistrado instructor para decretar la suspensión provisional, como la de la Sala para modificar o revocar la sentencia interlocutoria que haya decretado o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique, y en la fracción VIII señaló que su trámite se sustanciará por cuerda separada y con arreglo a las disposiciones previstas en el aludido capítulo. Esto es, el citado artículo 28 no regula un procedimiento específico para la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado respecto del resto de las medidas cautelares, sino que remite al procedimiento genérico contemplado en los artículos referidos en primer término, pues aun cuando la mencionada suspensión debe sustanciarse por cuerda separada y el Magistrado instructor, en el auto que la acuerde, podrá pronunciarse respecto a la suspensión provisional, siempre que se cumpla con los requisitos expresamente establecidos por el legislador, ello no obsta para que se cumpla con el resto de las etapas mencionadas del procedimiento general.”

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 147/2007. Maple Urbanizadora, S.A. de C.V. 27 de septiembre de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: José Elías Gallegos Benítez. Secretario: Mario Enrique Guerra Garza.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVII, Enero de 2008, Página: 2826, Tesis: IV.2o.A.212 A, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa.

3.1.1 Suspensión Provisional.

Una vez que el actor ha presentado la solicitud de suspensión a la ejecución del acto administrativo impugnado ante la Sala Regional que le corresponda, el magistrado instructor, de conformidad con las fracciones VIII y IX, del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tramitará la suspensión solicitada por cuerda separada, y “podrá” decretar la suspensión provisional, siempre y cuando no se afecte el ***interés social***, se contravengan disposiciones de ***orden público*** o ***quede sin materia el juicio***, entre otros supuestos, tal y como se muestra a continuación:

“VIII. La suspensión se tramitará por cuerda separada y con arreglo a las disposiciones previstas en este Capítulo.

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

a) Que no se trate de actos que se hayan consumado de manera irreparable.

b) Que se le causen al demandante daños mayores de no decretarse la suspensión, y

c) Que sin entrar al análisis del fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado.”

(Énfasis Añadido)

En ese sentido, además de las limitantes antes apuntadas para conceder la medida cautelar, el Magistrado instructor deberá analizar que el acto que se pretenda suspender se encuentre dentro de los tres supuestos siguientes:

- **Que no se trate de actos que se hayan consumado de manera irreparable.**
- **Que se le causen al demandante daños mayores de no decretarse la suspensión, y**
- **Que sin entrar al análisis del fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado.**

En ese sentido, se entiende por *acto consumado* aquel que se ha realizado total o íntegramente, es decir, que ha conseguido plenamente el objeto para el que fue dictado o ejecutado.³⁴ De tal suerte, que tratándose de actos que ya han sido ejecutados totalmente, en otras palabras, que no les resta ninguna conducta o actividad por ejecutar, la medida cautelar no es susceptible de concederse, ya que no existiría acto tendiente a ser paralizado temporalmente, sin en cambio, con la concesión de la medida cautelar se darían efectos restitutorios, los cuales podrían ser objeto de la sentencia definitiva que en el juicio se pronuncie, en caso de acreditar el actor la ilegalidad de la resolución que impugna, cuyo objeto será volver las cosas al estado que tenían. Sirve de apoyo a lo antes expuesto, la Tesis sustentada por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, misma que a continuación se transcribe:

³⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Op Cit*, pág. 714

“SUSPENSIÓN DEFINITIVA. NO ES PROCEDENTE SU OTORGAMIENTO CUANDO EL ACTO POR EL QUE SE SOLICITE, REVISTA EL CARÁCTER DE CONSUMADO.- El artículo 28 fracción IX, inciso a) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que se podrá otorgar la suspensión del acto impugnado, cuando con ésta no se afecte el interés social, se contravengan disposiciones de orden público o quede sin materia el juicio y se esté en cualquiera de los siguientes supuestos: a) Que no se trate de actos que se hayan consumado de manera irreparable; b) Que no se le causen al demandante daños mayores de no decretarse la suspensión; y c) Que sin entrar al análisis del fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado. Por lo tanto, en el juicio contencioso administrativo, en el que se controvierta una resolución en la que se aplique una sanción administrativa conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, consistente en la suspensión temporal del empleo, cargo o comisión en el servicio público, sin goce de sueldo y demás percepciones y se solicite la suspensión del referido acto; la Sala del conocimiento de este Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deberá atender si a la fecha en que se solicite la suspensión mencionada, la sanción administrativa impuesta ya surtió sus efectos, pues de ser así, la misma revestiría el carácter de acto consumado, en cuyo caso de conceder la suspensión provisional, o bien, definitiva, violaría lo dispuesto en el inciso a) de la fracción IX del artículo citado, y además equivaldría a darle efectos restitutorios al acto controvertido, los cuales son propios de la sentencia que en el juicio se pronuncie, en caso de acreditar el actor la ilegalidad de la resolución impugnada, cuyo objeto será volver las cosas al estado que tenían.” (19)

Recurso de Reclamación Núm. 16664/06-17-11-6/435/07-S2-09-05.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa, en sesión de 7 de junio de 2007, por unanimidad de 5 votos a favor.- Magistrado Ponente: Luis Carballo Balvanera.- Secretaria: Lic. Rosa Guadalupe Olivares Castilla.

(Tesis aprobada en sesión de 7 de junio de 2007)

Fuente: R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 79. Julio 2007, Tesis: V-P-2aS-746, Página: 250, No. Registro: 42.098, Instancia: Segunda Sección, Época: Quinta.

Ahora bien, el Magistrado Instructor también deberá ponderar para conceder la suspensión del acto impugnado el hecho de que se le causen al demandante daños mayores de no decretarse la suspensión, circunstancia que cobra relevancia toda vez que la finalidad de la concesión de la medida cautelar es mantener las circunstancias de hecho hasta que se dicte sentencia definitiva, en virtud de que la resolución impugnada se encuentra *sub judice*, y los efectos de la misma de materializarse, podría generar daños de difícil o imposible reparación al demandante, razón por la cual el Magistrado Instructor deberá analizar los posibles daños que se generarán de no concederse la suspensión solicitada. Puede decirse que este análisis va de la mano con la fracción VII del artículo 28 que nos ocupa, fracción que se refiere a exponer en el escrito de solicitud de suspensión, las razones por las cuales el actor considera que debe otorgarse la medida cautelar solicitada.

Asimismo, otra circunstancia que el Magistrado Instructor debe considerar para conceder la suspensión de la ejecución del acto impugnado, es la que se refiere a que, **“sin entrar al análisis del fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado”**. Sin embargo no sabemos exactamente cuál es la voluntad del legislador referente a este punto, toda vez que en el ámbito

administrativo no exige una regulación expresa que defina cuando un acto administrativo posee ilegalidades manifiestas³⁵. La presente circunstancia se aparta del principio de la apariencia del buen derecho, que rige en gran parte de los ordenamientos que contemplan la suspensión del acto impugnado, y dicho principio consiste en el conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido, es decir, un estudio de probabilidad y verosimilitud del derecho del promovente.

Ahora bien, una vez presentado el escrito de solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, cumpliendo los requisitos de forma, así como los tres supuestos antes referidos, el Magistrado Instructor deberá emitir acuerdo en el que se dé trámite a la solicitud de suspensión, en el cual podrá conceder la suspensión provisional; sin embargo dicha suspensión provisional se torna ineficaz en virtud de que ***no existe un término entre la presentación del escrito de solicitud de la medida cautelar que nos ocupa y la emisión del acuerdo que contenga la suspensión provisional***, así como también el artículo 28 de la ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por ninguna parte contempla el supuesto de requerir al solicitante por incumplimiento de algún requisito de los contemplados en el artículo en mención, por lo que queda al arbitrio del Magistrado Instructor la concesión de la solicitud provisional.

Asimismo, de conformidad con el artículo 25 de la Ley en comento, el acuerdo por el que se admita la solicitud de suspensión, el Magistrado Instructor correrá traslado a las partes, así como también solicitará un informe a las autoridades demandadas que deberán rendir en el término de

³⁵ Juárez Arellano, Magaly. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Comentada, Editorial Defensa Fiscal, México 2006, página 92.

tres días, en el cual, deberán manifestarse respecto de la procedencia, o no, de la concesión de la suspensión definitiva.

3.1.2 Suspensión Definitiva.

Como ya se mencionó, una vez admitida a trámite la solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, el Magistrado Instructor requerirá a las autoridades, a las que se les impute el acto administrativo, un informe respecto de la medida cautelar de merito, mismo que deberán rendir en un término de tres días. El primer párrafo del artículo 25 de la Ley de Procedimiento referida, establece que si no se rinde el informe o si éste no se refiere específicamente a los hechos que en concreto el promovente impute a la autoridad, dichos hechos se tendrán por ciertos.

Por su parte, el segundo párrafo del artículo 25 de referencia, establece que dentro del plazo de cinco días contados a partir de que se haya recibido el informe o de que haya vencido el término para presentarlo, la Sala Regional dictará resolución interlocutoria en la que decrete o niegue la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado.

Sin embargo, la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado se torna ineficaz, en virtud de que los plazos establecidos en el artículo 25 de la ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no son respetados por parte de la Sala Regional correspondiente, aspecto que se abordará más adelante.

3.2 Términos.

Como se ha mencionado con anterioridad, por principio, no existe un término para presentar la solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, salvo con la única limitante que se realice antes de que se dicte sentencia definitiva. Pero una de las circunstancias que vuelven ineficaz la medida que nos ocupa, es el hecho de que no existe un término para que el Magistrado Instructor de trámite a la solicitud de suspensión, concediendo o negando la medida cautelar.

En la práctica ocurre que el actor promueve la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, y la Oficialía de partes -de trabajar rápido- al día siguiente envía a la Sala correspondiente el escrito presentado para su respectivo acuerdo, pero el Magistrado Instructor al no tener un término para emitir dicho acuerdo, retrasa la concesión de la medida cautelar provisional. Es aquí donde radica uno de los principales problemas que genera la ineficacia de esta medida cautelar, ya que de nada sirve presentar escrito solicitando la suspensión, si el Magistrado Instructor demora en conceder dicha medida cautelar. Existen casos en que esta demora es por demás grotesca, tal es el caso del expediente número 1943/08-17-08-9, radicado en la Octava Sala Regional Metropolitana, en el cual, la solicitud de suspensión fue presentada el día 09 de enero de 2008 y la notificación del acuerdo por el que se concede la suspensión provisional se da hasta el día 03 de marzo de 2009, no obstante, si bien es cierto el acuerdo por el que se admite a trámite dicha suspensión tiene como fecha 31 de enero de 2008, la realidad es que el Secretario de Acuerdos, acordó mucho tiempo después de presentado el escrito, y sólo se limitó a colocar una fecha medianamente próxima a la presentación del escrito, es decir, en el ejemplo que se aborda transcurrieron 1 año, 1 mes y 23 días de la

presentación del escrito en la Oficialía de partes, a la notificación del acuerdo que le recayó.

Ejemplos como el anterior existen en demasía, generando en el actor un gran problema, en virtud de quedar en estado de indefensión ante la autoridad, toda vez que tratándose de créditos fiscales, a la autoridad hacendaria no le basta con la simple presentación del escrito ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el que se solicite la suspensión de la ejecución del acto impugnado para detener sus actos de cobro, es decir dicha autoridad exactora inicia el Procedimiento Administrativo de Ejecución y no obstante de que la resolución que determina el o los créditos fiscales se encuentre controvertida, y en consecuencia carente de firmeza, continúan con sus actos de cobro coactivo y hasta no tener notificación del acuerdo por el que se conceda la suspensión provisional, no detienen la continuación del procedimiento económico coactivo.

Por su parte, una vez admitida la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, el Magistrado Instructor en dicho acuerdo requiere a las autoridades demandadas un informe respecto a la medida cautelar de referencia, teniendo un plazo de tres días para su presentación. Sin embargo un problema más que se presenta en este procedimiento, es el hecho de la tardanza del tribunal de correr traslado a las autoridades para que rinda su informe y sobre todo, el problema y la ineficacia radica en que es por demás excesivo el retraso en hacer del conocimiento de las autoridades demandadas que existe una suspensión provisional de la ejecución del acto administrativo impugnado, para que a su vez, tratándose de autoridades hacendarias, detengan la continuación del Procedimiento Administrativo de Ejecución.

Como ya se mencionó con anterioridad, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 25 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dentro del plazo de cinco días contados a partir de que haya recibido el informe o que haya vencido el término para presentarlo, la Sala Regional dictará resolución definitiva en la que decrete o niegue la medida cautelar solicitada, es decir se emitirá sentencia de interlocutoria en la que se resuelva la solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado. Pero aquí el problema radica en que si bien es cierto el artículo 25 referido, contempla el término en que se deberá emitir la interlocutoria respectiva, es el caso que nuevamente la Sala Regional correspondiente es omisa en respetar tales términos, toda vez que una vez teniendo en su conocimiento el informe de la autoridad o de las autoridades, reservan la emisión de la sentencia interlocutoria por excesivo tiempo, incluso en algunos casos la emisión de la sentencia interlocutoria se da a la par de la sentencia principal.

De tal suerte que los Magistrados instructores y los Secretarios de Acuerdos, omiten emitir el acuerdo de suspensión provisional en forma pronta, en virtud de que no tienen un término para pronunciar dicho acuerdo, y por otra parte las Salas Regionales no cumplen con los términos que establece el artículo 25 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, circunstancia que genera *la ineficacia de la solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado*, toda vez que el actor promueve una medida cautelar de suma importancia que de no concederse le puede generar daños de difícil o imposible reparación, y los Magistrados instructores, o en su caso la Sala Regional, emiten los acuerdos y sentencias correspondientes en plazos que de ninguna forma corresponden a una medida cautelar.

3.3 Solicitud de Suspensión, en Contravención del Principio de Economía Procesal.

La solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, es una figura procesal contemplada por el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sin embargo, esta solicitud tiene como naturaleza jurídica la de ser una medida cautelar. Por ello, debe atender a ciertos principios procesales que caracterizan a toda providencia cautelar. Uno de los principios que no deben dejar de observarse, es el principio de economía procesal, el cual ha sido abordado por gran cantidad de autores estudiosos del derecho procesal, por ello a continuación citaremos algunas definiciones sobre este principio:

Según el Maestro **Eduardo Pallares**, de conformidad con el Principio de economía procesal, *el proceso ha de desarrollarse con la mayor economía de tiempo, de energía y del costo, de acuerdo con las circunstancias de cada caso*.³⁶

Por su parte, el maestro **Luis Dorantes Tamayo**, menciona que el principio de economía procesal atiende a dos aspectos: Tiempo y Dinero. Por lo que respecta al primer aspecto mencionado, nos dice que para obtenerla se deben simplificar y disminuir los actos procesales (De otro modo se realizaría el adagio que dice: justicia retardada, justicia denegada).³⁷

Otra definición que encontramos del Principio de Economía

³⁶ PALLARES, Eduardo. DERECHO PROCESAL, pág. 72. Visto en ESCOBAR FORNOS, Iván. INTRODUCCIÓN AL DERECHO PROCESAL, Editorial Themis, Bogotá Colombia, 1990, pág. 39.

³⁷ DORANTES TAMAYO, Luis. TEORÍA DEL PROCESO, 5ta. Ed., Editorial Porrúa, México 1997, págs. 263 y 264.

Procesal, es el que sostiene **Gonzalo M. Armienta Calderón**, quien asevera que es función de este principio, el evitar el vano consumo de energía procesal, manifestándose: en economía de tiempo, lo que atiende al problema de la rapidez y expeditéz con que se desarrolle el proceso, en economía de dinero, el problema del costo monetario de la justicia, y en economía de trabajo, que es el problema de la sencillez. Una de las razones que justifican este principio es que la justicia sea impartida con el máximo rendimiento en el menor tiempo posible y, por ende, en el momento más oportuno, es decir, cuando el derecho violado y la sociedad así lo reclamen.³⁸

El maestro **Carlos Arellano García** sostiene que este principio está regido por el artículo 17 constitucional, en la parte en la que se establece expresamente: "los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley."³⁹

Por su parte, el maestro **Rafael de Pina** asevera que por principio se afirma la necesidad de que los conflictos de intereses susceptibles de ser resueltos mediante la actividad jurisdiccional en un proceso, sean sometidos a reglas que permitan llegar a una decisión con el menor esfuerzo y gasto y en el menor tiempo posible, en beneficio de los litigantes y, en general, de la administración de Justicia".⁴⁰

De conformidad a las definiciones antes referidas, tenemos que todos los autores citados coinciden que el Principio de Economía Procesal, se refiere a que los asuntos litigiosos se resuelvan en el menor tiempo posible,

³⁸ ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO, Editorial Porrúa, México 2003, pág. 133.

³⁹ ARELLANO GARCÍA, Carlos. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO, 16ta Ed., Editorial Porrúa, México 2003, pág. 34.

⁴⁰ DE PINA VARA, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, 20a ed. México Porrúa. 1994, pág.129.

es decir, se debe economizar el tiempo en la resolución de un conflicto que se ventile ante un órgano jurisdiccional.

Sin embargo, este principio de economía procesal es por demás soslayado por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al dar trámite y resolver las solicitudes de suspensión de la ejecución del acto impugnado en lapsos por demás excesivos, toda vez que en el caso del acuerdo de admisión a trámite y concesión de la suspensión provisional, no tienen un término para emitir y notificar dicho acuerdo, por lo que el escrito de solicitud de la medida cautelar que nos ocupa, queda formado o reservado por la Sala Regional que corresponda, hasta que le llega el turno de ser acordado.

Asimismo, por lo que hace a la sentencia interlocutoria que concede la suspensión definitiva, como ya lo hemos apuntado con anterioridad, tal resolución debe emitirse dentro del plazo de cinco días siguientes a la recepción del informe de la autoridad o que haya vencido el plazo para presentarlo. Sin embargo, es el caso que las Salas Regionales no cumplen con tal mandato, en virtud de que como ocurre en el caso anterior, las autoridades presentan su informe, o bien, transcurre el término de la autoridad, pero es la situación que las Salas no emiten la interlocutoria correspondiente, ya que reservan el expediente en lista de espera o emiten la suspensión definitiva a la par de la resolución principal, y otra realidad es que el Magistrado Instructor realiza la interlocutoria suspensiva, pero esta debe pasar por las firmas del resto de los Magistrados integrantes de la Sala Regional, demorando al menos una semana más.

Por lo anterior, se sostiene que la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, regulada por el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, contraviene el Principio de Economía Procesal, toda vez que no resuelve un asunto litigioso accesorio al principal en el tiempo en que la situación lo exige, ya que estamos hablando de una medida cautelar que debe resolverse de forma sumarísima, sobre todo respecto de la emisión de la suspensión provisional, ya que la excesiva demora en que incurren las Salas Regionales provoca que las autoridades exactoras continúen con el Procedimiento Administrativo de Ejecución, pudiendo ocasionarle al actor daños de difícil e imposible reparación.

3.4 Solicitud de Suspensión, en Contravención al Principio de Igualdad entre las Partes.

Otro principio procesal que la solicitud de Suspensión de la ejecución del acto impugnado, como figura regulada en la ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, específicamente en el artículo 28, del ordenamiento en cita, es el de Igualdad entre las Partes.

El principio de igualdad entre las partes, como parte de la Teoría General del Proceso, ha sido abordado por varios autores tal y como se puede apreciar de las definiciones que a continuación se exponen:

El maestro José Becerra Bautista, asevera que el principio de Igualdad entre las partes debe entenderse en el sentido de que las partes

deben estar en situación idéntica frente al juez, por lo cual no debe haber ventajas o privilegios en favor de una ni hostilidad en perjuicio de otra.⁴¹

Asimismo, para Eduardo Pallares, las partes deben tener en el proceso un mismo trato, se les deben dar las mismas oportunidades para hacer valer sus derechos y ejercitar sus defensas, siempre dentro de la inevitable desigualdad que produce la condición de actor y demandado. La igualdad frente a la ley es el principio más general del cual es una especie la igualdad frente a la ley procesal. La desigualdad procesal rompería el principio de imparcialidad que es básico en la administración de justicia.⁴²

Carlos Arellano García menciona que por ese principio se garantiza las partes igualdad de oportunidades para invocar y alegar en el proceso sus derechos y defensas.⁴³

Otra definición que podemos citar, es la que sostiene Gonzalo Armienta Calderón, quien menciona que este principio proscribiera la existencia de privilegios a favor de alguna de las partes y prescribe un proceso en igualdad de armas condenando en el aforismo que dice "no debe permitirse al actor lo que el demandado se prohíbe". La igualdad a que se alude es obviamente una igualdad legal formal, ya que la igualdad material es algo trascendente al ámbito jurídico.⁴⁴

En atención a las definiciones antes aludidas, podemos

⁴¹ BECERRA BAUTISTA José. *Op Cit*, pág. 80.

⁴² PALLARES, Eduardo. DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL, 21ª Ed., editorial Porrúa, México 1994, pág. 594

⁴³ ARELLANO GARCÍA, *Op Cit*. Pág. 34.

⁴⁴ ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M. *Op Cit*. Pág. 124

concluir que el Principio de Igualdad entre las partes, es aquel que tiene como finalidad el establecer las mismas oportunidades para ser oído y vencido dentro de un litigio, es decir, que ambas partes puedan ofrecer pruebas, presentar alegatos o interponer los recursos que sean necesarios para la defensa de los intereses del actor o del demandado.

Conforme a lo antes expuesto, tenemos que en el caso que nos ocupa, la solicitud de suspensión del acto impugnado, medida cautelar prevista en el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, rompe con el principio de igualdad entre las partes, toda vez que únicamente contempla la posibilidad para las autoridades demandadas, de recurrir el auto que conceda o niegue la suspensión provisional mediante el recurso de reclamación previsto en el artículo 59 de la Ley de Procedimiento antes aludida.

En ese sentido, es de observarse que existe un privilegio del que gozan las autoridades demandadas, ya que no se dan las mismas oportunidades a las partes para defender sus intereses dentro del Juicio Contencioso Administrativo Federal, circunstancia que torna ineficaz la solicitud de suspensión del acto administrativo impugnado.

3.4.1 Inexistencia de recurso procesal ordinario, en contra de la negativa de la misma.

En ese orden de ideas, y como lo menciona Eduardo Pallares, se le debe dar a las partes las mismas oportunidades para hacer valer

sus derechos y ejercitar sus defensas. Sin embargo, el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que contempla la Solicitud de Suspensión de la Ejecución del Acto Impugnado, contraviene el *Principio de Igualdad entre las partes*, toda vez que dicho numeral presenta un privilegio para la autoridad demandada, tal y como se desprende de la fracción X, misma que a continuación se transcribe:

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

Como se desprende de la transcripción anterior, se prevé la posibilidad de interponer Recurso de Reclamación en contra del auto que decrete o niegue la suspensión provisional, pero dicho medio de defensa solo puede ser empleado por la autoridad demandada, no así por el actor.

En ese sentido, se sostiene que la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, va en contra del principio de igualdad entre las partes, ya que no brinda las mismas oportunidades para que el actor defienda sus derechos ante el órgano jurisdiccional, ya que si bien es cierto que la parte final de la fracción X, del artículo que nos ocupa, establece que se dejan a salvo los derechos del demandante para que lo impugne en la vía que corresponda, también cierto es que por ninguna parte de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se contempla algún medio de defensa que permita al actor impugnar, en todo caso, la negativa de la suspensión provisional.

Es frecuente que las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, desechen las solicitudes de suspensión de la ejecución del acto impugnado, por ser notoriamente improcedente, tal y como se aprecia del acuerdo que a guisa de ejemplo se expone:

**“TERCERA SALA REGIONAL HIDALGO
MÉXICO
VÍCTOR RIVERA ALCÁNTAR.
EXPEDIENTE: 9414/07-11-03-9
CARPETA DE SUSPENSIÓN**

Tlalnepantla, Estado de México, once de enero de dos mil ocho. Agréguese a sus autos el escrito ingresado en la Oficialía da Partes Común, a las Salas Regionales Hidalgo México, de este Tribunal, el 9 de los corrientes, mediante el cual el C. CLEMENTE HERNÁNDEZ CABRERA, en representación legal de la parte actora citada al rubro solicita la suspensión de la ejecución de los actos impúgnanos.- Téngase por recibido la solicitud de mérito y con fundamento en los artículos 28, fracciones IX y XI, y Primero Transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente a partir del 1° de enero de 2006; 38, fracción VII, de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa publicada en el Diario Oficial de la Federación el 06 de diciembre de 2007, SE DESECHA POR IMPROCEDENTE LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO, ya que del texto del precepto invocado en primer orden, se advierte que dicha suspensión únicamente es procedente cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución en el procedimiento administrativo de ejecución y de las constancias exhibidas por el actor no se desprende la actualización de alguno de estos supuestos. No es óbice lo anterior, el hecho de que la actora señale que en su recurso de revocación solicito la suspensión y al tratarse de una negativa ficta por ficción de ley se entiende que fue

resuelta en sentido negativo; toda vez que del análisis realizado al recurso de revocación presentada ante la autoridad el 17 de mayo de 2006, no se observa que haya solicitado la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución; por tal motivo, no acredita el cumplimiento de los requisitos del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y por lo tanto se desecha la solicitud en mérito. NOTIFÍQUESE POR CORREO CERTIFICADO CON ACUSE DE RECIBO AL ACTOR Y POR OFICIO A LA AUTORIDAD DEMANDADA. Así lo proveyó y firma el Magistrado Instructor JAVIER RAMÍREZ JACINTOS, ante el Secretario de Acuerdos JAIME SANTIAGO GARCÍA, que da fe.”

Del anterior acuerdo, se desprende que el Magistrado Instructor decidió no dar trámite a la suspensión solicitada, considerando que el solicitante no se ubica dentro de los tres supuestos previstos en el preámbulo del artículo 28 que nos ocupa, determinación que correcta, o incorrecta, lo cierto es que genera un perjuicio al actor.

Otro ejemplo respecto del acuerdo que le recae a la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado es el siguiente:

**“CUARTA SALA REGIONAL METROPOLITANA
DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA
FISCAL Y ADMINISTRATIVA.
EXPEDIENTE: 15377/06-17-04-6
ACTOR: CREACIONES POP, S.A. DE C.V.**

México, Distrito Federal, a ocho de agosto del dos mil seis.- Agréguese a sus autos el escrito presentado en este Tribunal el día 14 de junio del año en curso, mediante el cual comparece el representante legal de la actora y con fundamento en el artículo 28, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,

promueve el incidente de suspensión de la ejecución, en contra de la negativa de la suspensión solicitada mediante escritos ingresados en la Subdelegación 4 Guerrero de la Delegación Norte del Distrito Federal del Instituto Mexicano del Seguro Social, los días 24 de mayo y 2 de junio del presente año.- Por recibido el escrito de cuenta y con fundamento en los artículos 36 fracción VI de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 25 y 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se admite a trámite el incidente de suspensión a la ejecución, que plantea la actora en el escrito de cuenta, toda vez que en el caso, por escritos recibidos el 24 de mayo y 2 de junio del presente año, se solicito ante la Subdelegación 4 Guerrero de la Delegación Norte del Distrito Federal, la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, como se observa de los documentos que se acompañan al incidente de mérito, se da el supuesto contemplado en el artículo 28, párrafo primero de la Ley en cita, esto es, que la autoridad ejecutora no acepto la garantía ofrecida por la actora, consistente en el embargo en la vía administrativa de la negociación.-En razón de lo anterior y en términos del artículo 25 de la Ley en cita, se requiere al Jefe de la Oficina para Cobros 4 Guerrero, de la Subdelegación 4 Guerrero de la Delegación Norte del Distrito Federal, del Instituto Mexicano del Seguro Social, para que dentro del plazo de tres días rinda el informe respectivo, apercibido que en caso de ser omiso o de no referirse a los hechos imputados, se tendrán por ciertos los mismos.- En tal virtud, fórmese la carpeta respectiva.- Fórmese carpeta.- NOTIFÍQUESE.- Así lo proveyó y firma el C. Magistrado Licenciado Miguel Toledo Jimeno, Instructor del presente juicio, ante la C. Secretaria Licenciada María Victoria Fortanell Pérez, que da fe.”

En este ejemplo, el Magistrado Instructor admite a trámite la solicitud presentada, pero en ningún momento concede la suspensión

provisional, puede ser que tácitamente niegue dicha medida cautelar, por lo que nuevamente observa que se genera un perjuicio al actor con el acuerdo transcrito.

Con lo anterior, se demuestra que el acuerdo que recae a la solicitud de suspensión a la ejecución del acto impugnado, puede generar perjuicios al actor, pero este queda en total estado de indefensión para contrarrestar el perjuicio generado, ya que no cuenta con un medio de defensa ordinario para impugnar tal acuerdo.

De tal suerte que la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, como figura procesal prevista en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, vulnera el Principio de Igualdad entre las partes, en atención a que solo la autoridad demandada puede combatir el auto que decreta o niegue la suspensión provisional, mediante la interposición del Recurso de Reclamación, previsto en el artículo 59 de la Ley citada.

Por tal motivo, se sostiene la ineficacia procesal de la solicitud de suspensión a la ejecución del acto administrativo impugnado, al no permitir al actor impugnar el auto por el que se niegue la suspensión provisional solicitada, toda vez que el promovente de la medida cautelar queda en total estado de indefensión ante un acuerdo que solo puede ser recurrido por las autoridades demandadas.

3.5 Solicitud de Suspensión, Medida Cautelar en Contravención a la Teoría General del Proceso.

De conformidad con la Teoría General del Proceso, existen ciertos elementos objetivos para que opere una medida cautelar. En general, se considera que son tres los presupuestos necesarios para que un juzgador pueda decretar una medida cautelar, estos son: periculum in mora, fumus boni iuris y el interés público.

El periculum in mora, es considerado el presupuesto básico y central, puesto que implica el peligro en la infructuosidad y peligro en la tardanza de la resolución principal, es decir, demora en la obtención de la sentencia definitiva y el daño marginal que se produce como consecuencia del retraso.

Por su parte, el presupuesto de Fumus bonis iuris, se refiere a que debe existir seriedad en la pretensión de la medida cautelar, esto es, una justificación de la pretensión exigida, que implica un examen por parte del juzgador que conozca de la medida cautelar, sin ser del todo exhaustivo dada la necesaria **sumariedad** con que se imponen los procedimientos cautelares. En ese sentido, cabe hacer la delimitación que la justificación de la medida cautelar podrá ser todo lo amplia que el demandante quiera, pero no una justificación plena e incuestionable, porque ésta solo podrá resultar del desarrollo de la totalidad del proceso y de la sentencia final.

Finalmente, el presupuesto del interés público se refiere a que debe ponderarse si frente al derecho del demandante cuya tutela cautelar se pretende, existe un beneficio de la colectividad contrapuesto que convierta en

gravosa la petición solicitada. En consecuencia, la medida cautelar se debe rechazar cuando su imposición cause o amenace causar daños o perjuicios ciertos e inminentes a los intereses públicos, mayores que los que la ejecución causaría al agraviado.

En atención a lo anterior, se sostiene la ineficacia procesal de la solicitud de suspensión, contenida en el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en virtud de que contraviene el presupuesto de *periculum in mora*, mismo que es básico y central para la concesión de una medida cautelar.

Como ya se ha apuntado con anterioridad, de conformidad con la Teoría General del Proceso, el presupuesto de *periculum in mora*, es básico y central, en virtud de que la finalidad de una medida cautelar es la anticipación provisoria de ciertos efectos del fallo definitivo, encaminada a prevenir el daño que podría derivar del retardo de la misma.

De tal suerte, que el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, contraviene el presupuesto de *periculum in mora*, ya que por ninguna parte del precepto legal que nos ocupa, se contempla la necesidad de atender dicho presupuesto, toda vez que como se ha argumentado con anterioridad, no existe un término para que el Magistrado Instructor conceda o niegue la suspensión provisional, no existe un mandato que las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deban observar para dar trámite de forma **sumarísima** a la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, dejando al solicitante en total estado de indefensión al quedar a la suerte de la carga de trabajo de la Sala que conozca de su asunto y a expensas de los daños de difícil

o imposible reparación que le ocasione la tardanza en la emisión del acuerdo que decreta o niega la suspensión provisional.

El procedimiento cautelar tiene como característica el de ser sumario, ya que debe crearse una situación jurídica provisional que paralice los efectos del acto o resolución que se combate en el asunto principal, evitando que se generen daños de difícil e imposible reparación. En ese sentido, el pronunciamiento de la medida cautelar debe realizarse con la mayor prontitud, para evitar que el solicitante quede a expensas de los actos de la autoridad demandada, tendientes a concretar los efectos de un acto que se encuentra *sub judice* y por ende carente de firmeza.

En la práctica es muy común que los Magistrados Instructores atiendan una solicitud de suspensión a la ejecución del acto impugnado, hasta que la carga de trabajo les permita, sin importarles el peligro en la demora que genera su omisión de acordar la solicitud que les ha sido planteada. Así como también, olvidan lo sumarísimo del procedimiento cautelar, ya que aun teniendo el informe de la autoridad respecto de la suspensión solicitada, emiten la sentencia interlocutoria respectiva hasta el momento de emitir el fallo del asunto principal, y todo esto es en perjuicio del solicitante de la medida cautelar.

CAPÍTULO IV

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN A LA EJECUCIÓN (PROPUESTA)

- 4.1. Naturaleza.
- 4.2 Procedimiento
- 4.3 Substanciación
 - 4.3.1 Suspensión Provisional
 - 4.3.2 Informe de la Autoridad
 - 4.3.3 Interlocutoria de Suspensión
- 4.4.- Recurso de Reclamación
 - 4.4.1 Procedencia
 - 4.4.2 Su Interposición
 - 4.4.3 Términos
 - 4.4.4 Resolución
- 4.5.- Responsabilidad de los funcionarios que conozcan del Incidente de Suspensión.

CAPÍTULO IV

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN A LA EJECUCIÓN (PROPUESTA)

El pasado 21 de marzo de 2007, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la Contradicción de Tesis No. 39/2007, en la cual se debatía si la solicitud de suspensión a la ejecución del acto impugnado prevista en el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, prevé, o no, mayores requisitos a los contemplados por los artículos 124 y 125, de la Ley de Amparo, para la concesión de la medida cautelar, toda vez que existían criterios encontrados respecto a ese tema.

En ese sentido, el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, sustentó como criterio que no operaba la excepción al principio de definitividad, pues a su parecer, el actual artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, prevé la suspensión sin exigir para la concesión de esa medida mayores requisitos que los contenidos en los artículos 124 y 125 de la Ley de Amparo. Por su parte, el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, sostenía que si bien, en contra de los actos reclamados procedía el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el quejoso no estaba obligado a agotar previamente ese medio de defensa legal, de acuerdo a la fracción XV, del artículo 73 de la Ley de Amparo, conforme al cual no existe obligación de acatar dicho principio, entre otros casos, cuando se reclamen actos administrativos respecto de los cuales la

ley que los rige, exija mayores requisitos que los que prevé la Ley de Amparo para suspender su ejecución.

Al respecto, para la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la limitación en los supuestos de procedencia, el ofrecimiento de las pruebas en las que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución; el ofrecimiento de garantía y la exposición de razones, por las cuáles se considera debe otorgarse la medida cautelar solicitada, como requisitos contemplados en el texto actual del artículo 28 de la Ley de Procedimiento que nos ocupa, constituyen requisitos mayores a los previstos en materia de suspensión de la Ley de Amparo.

Como resultado de la Contradicción de Tesis en comento, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pronunció la Jurisprudencia 56/2007, misma que a continuación se transcribe:

“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. Del examen comparativo del citado precepto con los artículos 124, 125 y 135 de la Ley de Amparo, se advierte que se actualiza la excepción al principio de definitividad prevista en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, en virtud de que el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece mayores requisitos para

conceder la suspensión del acto reclamado que la Ley de Amparo, a saber: 1) circunscribe la posibilidad de solicitar la medida cautelar a los supuestos en que la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución; 2) obliga al solicitante a ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de la garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución; 3) obliga a ofrecer garantía mediante billete de depósito o póliza de fianza, para reparar los daños o indemnizar por los perjuicios que pudieran causarse a la demandada o terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el juicio –debiendo expedir dichos documentos a favor de las partes demandadas-; 4) constriñe a exponer en el escrito de solicitud de suspensión, las razones por las cuales se considera que se debe otorgar la medida cautelar y los perjuicios que se causarían en caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite; 5) condiciona el otorgamiento de la suspensión a que, sin entrar al fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto impugnado; y, 6) establece que se otorgará la suspensión si la solicitud es promovida por la autoridad demandada por haberse concedido indebidamente. En ese tenor, al actualizarse la excepción al principio de definitividad aludido, es factible acudir directamente al juicio de amparo sin agotar previamente el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, Mayo de 2007, Página: 1103, Tesis: 2a./J. 56/2007, Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Segunda Sala.

Ahora bien, de conformidad con la Jurisprudencia antes transcrita, para obtener una suspensión del acto impugnado, es factible acudir

directamente al juicio de amparo sin agotar previamente el Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece mayores requisitos para conceder la suspensión del acto reclamado que la Ley de Amparo, actualizándose la excepción al principio de definitividad prevista en la fracción XV del artículo 73 de esta última ley.

En ese orden de ideas, y tomando en consideración que existe una Jurisprudencia que permite acudir ante un Juzgado de Distrito, para obtener la suspensión del acto impugnado, misma que podría lograrse en alguna Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, surge la siguiente interrogante: ***¿Debe un Juzgado de Distrito hacer el trabajo que le corresponde a un tribunal especializado?***

La Jurisprudencia 56/2007, si bien permite a los particulares acudir directamente al juicio de garantías, en apariencia podría pensarse que es un beneficio para aquellos que busque la obtención de la suspensión de la ejecución del acto impugnado en el Juicio Contencioso Administrativo Federal, pero en realidad lo que genera es que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tengan un pretexto para aligerar su carga de trabajo, dejando de dar trámite a solicitudes que deben ventilarse dentro del propio procedimiento, ya que la suspensión de la ejecución del acto impugnado es un *accesorio* del juicio principal. De tal suerte que con fundamento en la Jurisprudencia que nos ocupa, una Sala Regional puede desechar una solicitud de suspensión, pero a la vez *“informa”* al promovente que puede acudir directamente al juicio de amparo, tal y como se puede apreciar del acuerdo dictado por la Segunda Sala Regional Hidalgo México, que a continuación se expone:

**“SEGUNDA SALA REGIONAL HIDALGO
MÉXICO
EXPEDIENTE: 10229/07-11-02-3
ACTOR: CONSORCIO INTERNACIONAL
RIVERA, S.A. DE C.V.**

Tlalnepantla de Baz, Estado de México, a veintiocho de noviembre de dos mil siete.- Toda vez que en acuerdo dictado en esta misma fecha se admitió a trámite la demanda en contra de las siguientes resoluciones: a) de los Mandamientos de Ejecución, Actas de requerimiento de Pago y Actas de Embargo, así como el Acta Circunstanciada, diligencias el 15 de noviembre del mismo año, emitidas por el Administrador Local de Recaudación F4scal de Naucalpan en el Estado de México, del Servicio de Administración Tributaria, por medio del cual se hace efectivo el cobro de los créditos fiscales números 2437258, 2437285, 2467229, 2467260, 2467268, 2467224, 2467233, 2467262, 2467271, 2467262, 2467232, 2467261 y 2467231, por diversas cantidades y b) en términos del artículo 16, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la nulidad de los citados créditos; y tomando en consideración que en el citado proveído se resolvió dictar por separado el acuerdo que en derecho corresponda acerca de la suspensión solicitada por la parte actora en el capítulo especial en términos del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ésta Instrucción procede a acordar lo siguiente: respecto de la suspensión solicitada, se acuerda en los siguientes términos: con fundamento en el artículo 57, del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en la materia, se desecha por notoriamente improcedente el incidente de mérito, toda vez que en la especie no se actualiza ninguna de las hipótesis legales previstas en el artículo 28, primer párrafo en concordancia con la fracción III, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que a la letra dice: "ARTÍCULO 28.- El demandante, podrá solicitar la

suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, cumpliendo con los siguientes requisitos...

III. Ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución, únicas admisibles en la suspensión..." (énfasis añadido). En efecto, del precepto legal en cita, se desprende claramente que la suspensión de la ejecución del acto impugnado, se podrá solicitar por la demandante, sólo en aquellos casos en que la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, hipótesis que como se ha venido precisando no se actualizan en la especie, pues de la revisión minuciosa que se realiza, del contenido del escrito inicial de demanda y anexos (folios 01 a 171 de autos), no se acredita que la actora previamente hubiese solicitado la suspensión y que la autoridad la haya negado en sede administrativa, o que hubiese ofrecido en esa etapa garantía para tales efectos, y que ésta le haya sido rechazada mediante resolución alguna, ni mucho menos se pudo haber reiniciado la ejecución al no haberse concedido previamente la suspensión solicitada. Lo anterior es así, pues tal y como se razona con antelación, la simple petición que formula la demandante en su escrito inicial no actualiza la procedencia del incidente de suspensión a la ejecución que se promueve, pues en la especie no se acredita que exista resolución alguna en la que se deba entender que la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, pues para ello se debió anexar al escrito inicial de demanda, las pruebas documentales que se precisan en la fracción III, del artículo 28, de la Ley que rige el presente procedimiento, lo cual no ocurre en el presente caso, por lo que, se **DESECHA POR NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN A LA EJECUCIÓN QUE SE PLANTEA POR**

LA PARTE ACTORA- sin que sea óbice a lo anterior, el hecho de que la actora exhiba los actos de ejecución realizados por la autoridad administrativa, pues los mismos no derivan de la petición previamente formulada por la demandante en sede administrativa sobre la suspensión del acto impugnado, sino sólo representan actos que de manera unilateral emitió la citada autoridad ejecutora. Así es, si bien es cierto que una vez iniciado el juicio contencioso administrativo, pueden decretarse todas las medidas cautelares necesarias para mantener la situación de hecho existente, que impidan que la resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia o causar un daño irreparable al actor, también lo es que en el caso que nos ocupa, la demandante tampoco cumple con los requisitos previstos en el precepto legal antes precisado para estar en aptitud de acordar lo que en derecho proceda, por lo que no ha lugar a tramitar incidente alguno, sin perjuicio de que se promueva nuevamente el incidente correspondiente una vez que se cumplan con los citados requisitos legales.- La anterior determinación tiene pleno sustento en la tesis aislada número 1 a.CXLVI1/2007, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, del mes de julio de 2007, página 271, cuyo rubro y contenido dicen lo siguiente: "SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO. EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL " PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, AL PREVER EN QUÉ CASOS PUEDE SOLICITARSE, NO VIOLA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.- La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el derecho a la tutela judicial puede verse conculcado por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. En ese tenor, se concluye

que el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al establecer que los gobernados pueden solicitar la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado cuando la autoridad ejecutora la niegue, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, no viola el derecho de acceso a la justicia contenido en artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que aquel numeral no condiciona dicha suspensión a un accionar de la autoridad demandada, sino que se estructura sobre la presunción de un requisito razonable para que un órgano jurisdiccional pueda decidir sobre la paralización de un acto que ha sido negado por una autoridad: el que la parte interesada en suspender la ejecución del acto administrativo haya exteriorizado tal intención mediante la presentación de la solicitud respectiva ante la autoridad ejecutora y que ésta se haya negado a concederla. Además, el primer párrafo del referido artículo 28 establece una oportunidad adicional para que se revise la negativa a la mencionada suspensión, siempre que tal pretensión, como se dijo, haya sido exteriorizada por la parte interesada, de ahí que presupone un actuar lógico indispensable de ésta para que el magistrado pueda pronunciarse* en el juicio contencioso administrativo, toda vez que no puede decidir sobre una cuestión que no le ha sido planteada" (Énfasis Añadido); asimismo es aplicable la jurisprudencia No. 56/2007 dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la letra dice: "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. Del examen comparativo del citado precepto con los artículos 124, 125 y 135 de la Ley de

Amparo, se advierte que se actualiza la excepción al principio de definitividad prevista en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, en virtud de que el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece mayores requisitos para conceder la suspensión del acto reclamado que la Ley de Amparo, a saber: 1) circunscribe la posibilidad de solicitar la medida cautelar a los supuestos en que la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución; 2) obliga al solicitante a ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de la garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución; 3) obliga a ofrecer garantía mediante billete de depósito o póliza de fianza, para reparar los daños o indemnizar por los perjuicios que pudieran causarse a la demandada o terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el juicio -debiendo expedir dichos documentos a favor de las partes demandadas-; 4) constriñe a exponer en el escrito de solicitud de suspensión, las razones por las cuales se considera que se debe otorgar la medida cautelar y los perjuicios que se causarían en caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite; 5) condiciona el otorgamiento de la suspensión a que, sin entrar al fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto impugnado; y, 6) establece que se otorgará la suspensión si la solicitud es promovida por la autoridad demandada por haberse concedido indebidamente. En ese tenor, al actualizarse la excepción al principio de definitividad aludido, es factible acudir directamente al juicio de amparo sin agotar previamente el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Contradicción de tesis 39/2007-SS.- Entre las sustentadas por los Tribunales, Colegiados Décimo Primero y Décimo Segundo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito.- 21 de marzo de

2007.- Cinco votos.- Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.- Secretaria: Claudia Mendoza Polanco. LICENCIADO MARIO EDUARDO PLATA ÁLVAREZ, SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que el rubro y texto de la anterior jurisprudencia fueron aprobados por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dieciocho de abril de dos mil siete.- México, Distrito Federal, a dieciocho de abril de dos mil siete", (énfasis añadido).- NOTIFÍQUESE POR CORREO CERTIFICADO CON ACUSE DE RECIBO A LA PARTE ACTORA Y POR OFICIO A LA AUTORIDAD DEMANDADA.- Así lo proveyó y firma el Magistrado Instructor en el presente juicio, Licenciado AVELINO C. TOSCANO TOSCANO, ante el Secretario de Acuerdos, Licenciado FILIBERTO ORTEGA TREJO, quien actúa y da fe."

Como se aprecia del acuerdo transcrito, la Segunda Sala Regional Hidalgo México, informa al promovente que puede acudir directamente al juicio de garantías de conformidad con la Jurisprudencia 56/2007. Tal pareciera que el Magistrado Instructor pretendiera que la parte actora en dicho juicio, no volviera a intentar solicitar la medida cautelar que desea conseguir, misma que está en posibilidad de efectuar las veces necesarias hasta antes de que se dicte sentencia; pues si el actor logra obtener la suspensión en el Juzgado de Distrito, la Sala Regional, solo se abocaría a resolver el asunto en lo principal.

Como se ha expuesto en el capítulo anterior del presente trabajo, la solicitud de suspensión a la ejecución del acto impugnado prevista en el artículo 28, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, presenta severas deficiencias que la tornan ineficaz. Por lo tanto, es necesario que el artículo aludido regule el procedimiento de suspensión, para que el

mismo se realice de forma por demás sumaria, acorde a lo que es una medida cautelar, y sobre todo, que no requiera mayores requisitos a los contemplados por la Ley de Amparo.

En ese sentido, se propone una Reforma al artículo 28 de la Ley que nos ocupa, a efecto de que su texto sea del tenor siguiente:

ARTÍCULO 28.- El demandante, podrá solicitar vía incidental y con arreglo a las disposiciones previstas en este capítulo, la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, cumpliendo con los siguientes requisitos.

I. Podrá solicitarla en la demanda o en cualquier tiempo, hasta antes de que se dicte sentencia, ante la Sala de conocimiento del juicio.

II. Acompañar copias del escrito por el que se solicite la suspensión y de las pruebas documentales que ofrezca, para correr traslado a cada una de las partes y una más para el incidente de suspensión.

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

Los documentos referidos deberán expedirse a favor de la Tesorería de la Federación, o en su caso de los terceros que pudieran tener derecho a la reparación del daño o a la indemnización citada.

IV. 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.

El órgano jurisdiccional está facultado para reducir el monto de la garantía, en los siguientes casos:

a) Si el monto de los créditos excediere la capacidad económica del quejoso, y

b) Si se tratase de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito.

V. El Magistrado Instructor, deberá acordar la solicitud de suspensión en un término no mayor de dos días, contados a partir de su presentación. En dicho acuerdo, se podrá decretar la suspensión provisional, siempre y cuando con ésta no se afecte al interés social, se contravenga disposiciones de orden público o quede sin materia el juicio, y se esté en cualquiera de los siguientes supuestos:

a) Que no se trate de actos que se hayan consumado de manera irreparable.

b) Que se le causen al demandante daños mayores de no decretarse la suspensión.

De concederse la suspensión provisional, el Magistrado instructor procurará fijar la situación en que habrán de mantenerse las cosas para preservar la materia del juicio, hasta la terminación del mismo.

VI. El auto que decrete o niegue la suspensión provisional, podrá ser impugnado por las partes, mediante el recurso de reclamación previsto en el artículo 59 de esta Ley.

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

VIII. Cuando el solicitante de la suspensión obtenga sentencia firme favorable, la Sala ordenará la cancelación o liberación, según el caso, de la garantía otorgada.

Asimismo, si la sentencia firme le es desfavorable, a petición de la contraparte o, en su caso, del tercero, y previo acreditamiento que se causaron perjuicios o se sufrieron daños, la Sala, ordenará hacer efectiva la garantía otorgada ante el Tribunal.

4.1. Naturaleza.

Conforme al actual texto del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es común que funcionarios del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como algunos litigantes, denominen a la figura procesal prevista en dicho artículo como el “Incidente de Suspensión”. Sin embargo el numeral que nos ocupa en ningún momento se refiere a que la Solicitud de Suspensión del acto impugnado, se tramitará vía incidental, o que en sí, se trate de un incidente, toda vez que de considerarlo de este modo, tendría que regularse de conformidad con el artículo 39 de la Ley antes referida.

En ese sentido, es incorrecta la denominación de “Incidente de Suspensión” respecto al texto del artículo 28, ya que conforme al primer párrafo de este numeral, se trata simplemente de una solicitud, la cual se ubica dentro del capítulo que corresponde a las medidas cautelares.

El Incidente de Suspensión que se propone, tendría como naturaleza jurídica la de ser una medida cautelar, tramitada vía incidental, tal y como se desprende del primer párrafo sugerido:

ARTÍCULO 28.- El demandante, podrá solicitar vía incidental y con arreglo a las disposiciones previstas en este capítulo, la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, cumpliendo con los siguientes requisitos.

Como se puede apreciar del párrafo arriba señalado, se deja claro que la medida cautelar en comento, se tramitará vía incidental, lo cual no deja vacíos que den lugar a interpretaciones sobre su denominación. La característica de incidental deriva de la índole de la situación que se debate, toda vez que la misma es de carácter accesorio a la controversia principal. De tal suerte que en este procedimiento accesorio solo se dirime lo referente a la paralización de la ejecución de la resolución controvertida en lo principal, así como de sus consecuencias. En ese sentido, como lo asevera el Maestro Ignacio Burgoa “El incidente de suspensión asume la forma de juicio, o sea, es un procedimiento en el cual tienen lugar el debate entre las partes mediante la formulación de sus respectivas pretensiones contrarias, el acto de comprobación de las mismas y la resolución jurisdiccional que se dicte.”⁴⁵

⁴⁵ BURGOA ORIHUELA, *Op cit*, Pág. 782.

4.2 Procedimiento

Como ya se ha expuesto, el incidente de suspensión propuesto se tramitara vía incidental, sin que por esto se pretenda que su procedimiento deba regirse conforme a lo establecido en el artículo 39 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, precepto que a la letra establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 39.- Cuando se promueva alguno de los incidentes previstos en el artículo 29, se suspenderá el juicio en el principal hasta que se dicte la resolución correspondiente.

Los incidentes a que se refieren las fracciones I, II y IV, de dicho artículo únicamente podrán promoverse hasta antes de que quede cerrada la instrucción, en los términos del artículo 47 de esta Ley.

Cuando se promuevan incidentes que no sean de previo y especial pronunciamiento, continuará el trámite del proceso.

Si no está previsto algún trámite especial, los incidentes se substanciarán corriendo traslado de la promoción a las partes por el término de tres días. Con el escrito por el que se promueva el incidente o se desahogue el traslado concedido, se ofrecerán las pruebas pertinentes y se presentarán los documentos, los cuestionarios e interrogatorios de testigos y peritos, siendo aplicables para las pruebas pericial y testimonial las reglas relativas del principal.”

(Énfasis añadido)

Como se aprecia del artículo aludido, se prevé un procedimiento que debe regir para aquellos incidentes que no tienen contemplado un trámite especial. Sin embargo, conforme al primer párrafo, del artículo 28 que se propone, la solicitud de suspensión de la ejecución, se tramitará con arreglo a las disposiciones previstas en el capítulo que le corresponde, es decir, conforme a lo establecido dentro del Capítulo III “De las Medidas Cautelares”, mismo que forma parte del Título II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En ese sentido, el Incidente de Suspensión propuesto, seguiría el procedimiento correspondiente a una medida cautelar, dada su naturaleza, con las especificaciones previstas en el propio numeral 28 que se sugiere.

4.3 Substanciación

Conforme a la fracción I, del artículo 28 que se propone en el presente capítulo, el Incidente de Suspensión podrá presentarse hasta antes de que se dicte sentencia en lo principal, ante la Sala que corresponda. En ese sentido, se mantendría la disposición que permite presentar la suspensión, en cualquier tiempo, desde el momento en que se interpone la demanda de nulidad, y hasta antes de que se dicte el respectivo fallo en cuanto al fondo del asunto.

Asimismo, como se establece en la fracción II, del artículo propuesto, el escrito por el que se interponga el Incidente de Suspensión deberá

acompañarse de las copias necesarias de dicho escrito, y de las pruebas documentales que se ofrezcan, para correr traslado a cada una de las partes.

Además, un requisito *sine qua non* que deberá incluirse en el escrito por el que se promueva el incidente de suspensión, es el de ofrecer garantía, ya sea mediante Billete de Deposito o Póliza de Fianza, mismas que deberán expedirse a favor de la Tesorería de la Federación, o en su caso de los Terceros que pudieran tener derecho a la reparación del daño o a la indemnización que corresponda, por la concesión de la medida cautelar. Lo anterior en atención a que la garantía en materia fiscal es un elemento esencial que permite que la actividad del estado no se vea entorpecida en el desarrollo de recaudación de contribuciones, por lo que, es de suma importancia el mantener el requisito del ofrecimiento de garantía para obtener la medida cautelar que se pretende.

Asimismo, se mantendría el supuesto de procedencia de la suspensión del acto impugnado, tratándose de actos relativos a determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, 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, conforme a la fracción IV, del artículo propuesto:

IV. 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.

De tal suerte que, solo en el supuesto que nos ocupa el Magistrado Instructor, tratándose de la Suspensión Provisional, podrá conceder la medida cautelar solicitada sin necesidad de exhibir billete de depósito o póliza de fianza, en virtud de que existe garantía del interés fiscal constituida ante la autoridad ejecutora del acto que se impugna. No sin antes mencionar que la Sala Regional cuenta con la facultad de disminuir el monto de la garantía, dependiendo del caso que se este ventilando.

4.3.1 Suspensión Provisional

Como se ha expuesto en el capítulo que antecede del presente trabajo, el actual texto del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no contempla un término para que el Magistrado Instructor admita a trámite la solicitud que se plantea y en consecuencia conceda o niegue la suspensión provisional, situación que torna ineficaz la solicitud de suspensión.

En ese sentido, en el presente trabajo se propone que una vez presentado el Incidente de Suspensión ante la Sala Regional correspondiente, el Magistrado Instructor conforme a lo establecido por la fracción V, del artículo 28 que se sugiere, deberá acordar la solicitud de suspensión en un término no mayor de dos días, contados a partir de su presentación, tal y como a continuación se aprecia:

V. El Magistrado Instructor, deberá acordar la solicitud de suspensión en un término no mayor de dos días,

contados a partir de su presentación. En dicho acuerdo, se podrá decretar la suspensión provisional, siempre y cuando con ésta no se afecte al interés social, se contravenga disposiciones de orden público o quede sin materia el juicio, y se esté en cualquiera de los siguientes supuestos:

a) Que no se trate de actos que se hayan consumado de manera irreparable.

b) Que se le causen al demandante daños mayores de no decretarse la suspensión.

De concederse la suspensión provisional, el Magistrado instructor procurará fijar la situación en que habrán de mantenerse las cosas para preservar la materia del juicio, hasta la terminación del mismo.

El término de dos días es más que suficiente para que el juzgador se encuentre en posibilidad de dar trámite al incidente, toda vez que se trata de una medida cautelar, y sobre todo se respeta el principio de *periculum in mora*, que rige en todas las providencias cautelares.

Ahora bien, en el acuerdo por el que se dé trámite al incidente de suspensión, se podrá decretar la suspensión provisional, siempre y cuando con ésta no se afecte al interés social, se contravengan disposiciones de orden público o quede sin materia el juicio, tal y como lo contempla el actual artículo 28. En caso contrario el Magistrado Instructor se encontrara en posibilidad de negar la medida cautelar solicitada, pero se continuará el trámite del incidente de suspensión.

Asimismo, y en concordancia con los ordenamientos que contemplan la medida cautelar de la suspensión del acto impugnado, en especial por lo que hace a la Ley de Amparo, la suspensión no será procedente si se trata de actos que se hayan consumado de manera irreparable. Además, el Magistrado Instructor deberá considerar al momento de emitir su acuerdo, el riesgo que existe de que se cause al demandante daños mayores por no decretarse la suspensión.

Finalmente y en el caso de concederse la suspensión provisional, como se propone en el último párrafo de la fracción V, del artículo 28 que se sugiere, el Magistrado instructor procurará fijar la situación en que habrán de mantenerse las cosas para preservar la materia del juicio, hasta la terminación del mismo.

4.3.2 Informe de la Autoridad

Como se ha puntualizado con anterioridad, el Incidente de Suspensión que se propone en el presente trabajo, se tramitará conforme a lo establecido dentro del Capítulo III “De las Medidas Cautelares”, mismo que forma parte del Título II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, situación que se mantiene conforme al actual texto del artículo 28 de la Ley de la materia.

En ese sentido, el artículo 25 de la ley que nos ocupa, se refiere al trámite que seguirá el “Incidente de petición de medidas cautelares”

(denominación que el propio numeral refiere), el cual en su párrafo primero establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 25.- En el acuerdo que admita el incidente de petición de medidas cautelares, el Magistrado Instructor ordenará correr traslado a quien se impute el acto administrativo o los hechos objeto de la controversia, pidiéndole un informe que deberá rendir en un plazo de tres días. Si no se rinde el informe o si éste no se refiere específicamente a los hechos que le impute el promovente, dichos hechos se tendrán por ciertos. En el acuerdo a que se refiere este párrafo, el Magistrado Instructor resolverá sobre las medidas cautelares previas que se le hayan solicitado.

[...]

(Énfasis añadido)

Como se desprende de la transcripción que antecede, y conforme a la Medida Cautelar que nos ocupa, en el acuerdo por el que se admita el Incidente de Suspensión, se ordenará correr traslado a quien se le impute el acto administrativo o los hechos objeto de la controversia, pidiéndole un informe que deberá rendir en un plazo de tres días, en el cual, la autoridad que corresponda deberá manifestar lo que a su derecho corresponda.

En ese sentido, se mantendría el mismo procedimiento que actualmente se rige para requerir el informe a la autoridad encargada de ejecutar la resolución que se impugna en el juicio contencioso administrativo federal, considerando que el plazo de tres días para la presentación del

respectivo informe, es más que suficiente, si tomamos en cuenta que se trata de un procedimiento respecto de una medida cautelar.

4.3.3 Interlocutoria de Suspensión

En secuencia con el procedimiento del Incidente de Suspensión que se propone, debe recaer una sentencia interlocutoria que determine lo procedente en cuanto a la medida cautelar solicitada. En ese sentido, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 25 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se establece el plazo en el que deberá emitirse la sentencia que resuelva lo que proceda en definitiva respecto de la medida cautelar, tal y como se aprecia de la siguiente transcripción:

“ARTÍCULO 25.- [...]

Dentro del plazo de cinco días contados a partir de que haya recibido el informe o de que haya vencido el término para presentarlo, la Sala Regional dictará resolución definitiva en la que decrete o niegue las medidas cautelares solicitadas, decida, en su caso, sobre la admisión de la garantía ofrecida, la cual deberá otorgarse dentro de un plazo de tres días. Cuando no se otorgare la garantía dentro del plazo señalado, las medidas cautelares dejarán de tener efecto.

[...]”

Como se puede apreciar de lo arriba citado, la Sala Regional dentro del plazo de cinco días a partir de que se haya recibido el respectivo

informe, o de que haya vencido el término para presentarlo, deberá emitir la sentencia interlocutoria que decrete o niegue la suspensión definitiva.

En ese sentido, se mantendría el actual procedimiento para la emisión de la interlocutoria que resuelve la suspensión definitiva, en donde la Sala Regional deberá decidir lo referente a la garantía ofrecida.

4.4.- Recurso de Reclamación

Como se mencionó en el capítulo anterior, el actual artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no respeta el principio procesal de la Igualdad entre las partes, toda vez que contiene un privilegio para las autoridades demandadas, en virtud de que de conformidad con la fracción X, de dicho precepto, solo estas pueden recurrir el auto que decrete o niegue la suspensión provisional.

Ahora bien, de conformidad con la reforma al artículo 28 que se propone, se respetaría el principio de igualdad entre las partes, dando las mismas oportunidades para ser oído y vencido dentro de juicio.

4.4.1 Procedencia

La fracción VI, del artículo 28 propuesto, contempla la posibilidad de recurrir el auto que decrete o niegue la suspensión provisional, con la finalidad de respetar el principio procesal de igualdad entre las partes, conforme a lo siguiente;

VI. El auto que decrete o niegue la suspensión provisional, podrá ser impugnado por las partes, mediante el recurso de reclamación previsto en el artículo 59 de esta Ley.

En ese orden de ideas, se permitiría tanto a las autoridades demandadas, como a los particulares que promueven el juicio de nulidad, el derecho de recurrir un acuerdo que, a su juicio, ocasione una afectación a los intereses que persiguen dentro del proceso. Así, de conformidad con la fracción VI, propuesta, procederá el Recurso de Reclamación en contra del auto que decrete o niegue la suspensión provisional, previsto en el artículo 59 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, recurso –que se reitera– podrá ser interpuesto tanto por actor, como por la autoridad demandada.

4.4.2 Su Interposición

Como se propone, el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, precepto que regula la suspensión del acto impugnado, debe respetar el principio procesal de igualdad entre las partes, permitiendo recurrir el auto que decrete o niegue la suspensión provisional.

En ese sentido, no bastaría que el propio artículo 28, estableciera que las partes podrán interponer el Recurso de Reclamación en el supuesto que nos ocupa, debe también existir una Reforma en el artículo 59 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dispositivo que

prevé la interposición del recurso en cita, es decir, dicho precepto establece los pasos a seguir al ejercer el medio de defensa que nos ocupa.

Así las cosas, el artículo 59 de la Ley de Procedimiento antes citada, deberá tener un segundo párrafo, tal y como a continuación se aprecia:

“ARTÍCULO 59.- El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción; aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate.

Como excepción, en el caso previsto en la fracción VI del artículo 28 de esta Ley, el Recurso de Reclamación deberá interponerse dentro del término de tres días contados a partir del día siguiente a la fecha en que para la parte recurrente surta efectos la notificación del acuerdo que conceda o niegue la suspensión provisional. El Magistrado instructor dará cuenta del Recurso de Reclamación en un plazo no mayor de cuarenta y ocho horas, siguientes a que se haya interpuesto, ordenando correr traslado del mismo al resto de las partes. Dentro de los tres días siguientes a la emisión del acuerdo que tenga por interpuesto el recurso, la Sala que corresponda resolverá de plano lo que proceda.”

En ese orden de ideas, tenemos que el segundo párrafo propuesto, establece el procedimiento que el órgano jurisdiccional deberá realizar a fin de dar trámite al Recurso de Reclamación.

De tal suerte que tenemos un procedimiento por demás sumario, tratándose del Recurso de Reclamación en contra del acuerdo que conceda o niegue la suspensión provisional solicitada.

4.4.3 Términos

De conformidad con la modificación al artículo 59 que se propone, existen términos que hacen al Recurso de Reclamación, un medio de defensa ordinario tramitado de forma por demás sumario, atendiendo a que se trata de un procedimiento en el que se pretende la concesión de una medida cautelar.

En ese sentido, tenemos que la parte inicial del párrafo segundo del artículo 59, propuesto, establece el término para interponer el Recurso de Reclamación:

“Como única excepción, en el caso previsto en la fracción VI del artículo 28 de esta ley, el recurso de reclamación *deberá interponerse dentro del término de tres días contados a partir del día siguiente a la fecha en que para la parte recurrente surta efectos la notificación del acuerdo que conceda o niegue la suspensión provisional...*”

De conformidad con lo arriba apuntado, tenemos un termino de ***tres días*** contados a partir de que surta efectos la notificación del auto recurrido. De tal suerte que las partes cuentan con un término por demás pertinente para recurrir el auto que decrete o niegue la suspensión provisional.

Asimismo, también se establece el plazo en el que el Magistrado Instructor deberá acordar la admisión del Recurso de Reclamación, tal y como a continuación se aprecia:

“...El Magistrado instructor dará cuenta del Recurso de Reclamación en un plazo no mayor de cuarenta y ocho horas, siguientes a que se haya interpuesto, ordenando correr traslado del mismo al resto de las partes. Dentro de los tres días siguientes a la emisión del acuerdo que tenga por interpuesto el recurso, la Sala que corresponda resolverá de plano lo que proceda.”

Así las cosas, tenemos que el Magistrado Instructor deberá dar cuenta del Recurso de Reclamación en un término de 48 horas, contadas a partir de la interposición del mismo, acuerdo en el que se ordenará correr traslado a las partes, para su conocimiento.

Finalmente tenemos el término para resolver el Recurso de Reclamación respecto del supuesto que nos ocupa, el cual será de tres días siguientes a la emisión del auto que admita el recurso de referencia.

4.4.4 Resolución

Todo medio de defensa debe tener una resolución, y en el Recurso de Reclamación que se propone, no es la excepción. En la parte final del párrafo segundo, del artículo 59, propuesto, se establece que la Sala Regional, es decir los Magistrados actuando de forma Colegiada, deberán de resolver de plano lo que corresponda, tal y como a continuación se desprende:

“...Dentro de los tres días siguientes a la emisión del acuerdo que tenga por interpuesto el recurso, la Sala que corresponda resolverá de plano lo que proceda.”

De conformidad con lo arriba apuntado, se establece un término de tres días para que los Magistrados integrantes de la Sala Regional correspondiente, resuelvan de plano el recurso que nos ocupa, emitiendo así la sentencia que en derecho corresponda.

En ese sentido, estamos en presencia de una sentencia más, dentro del Juicio Contencioso Administrativo Federal, que no pondría fin al fondo del asunto, pero por el contrario, en caso de ser favorable para el recurrente, permitiría subsanar el error o la distinta apreciación en la que pudo encontrarse el Magistrado que concedió o negó una suspensión provisional. De tal suerte que es necesaria esta sentencia, ya que es de suma importancia contar con un medio de defensa ordinario que permita combatir un auto que pueda ocasionar daños de difícil o imposible reparación al promoverte, toda vez que estamos hablando de la medida cautelar de suspensión a la ejecución del acto impugnado, ya que de nada sirve para los particulares el que la fracción X, del actual artículo 28, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establezca que *“se dejan a salvo los derechos del demandante*

para que lo impugne en la vía correspondiente ”, si no existe un medio ordinario de defensa.

El Recurso de Reclamación debe mantenerse como el único que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, prevé para ambas partes, en los mismos casos y condiciones, para respetar el principio procesal de la igualdad entre las partes.

4.5.- Responsabilidad de los funcionarios que conozcan del Incidente de Suspensión.

La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el Diario Oficial el 6 de diciembre de 2007, en su artículo 3º, señala los servidores públicos que integran ese Tribunal. Asimismo, establece las atribuciones y facultades que a cada uno le compete.

En ese sentido, tenemos que de conformidad con la Ley Orgánica antes citada, los funcionarios que directamente se encargan de tramitar todo lo relacionado con la medida cautelar, como es la suspensión del acto impugnado, son: *el Magistrado Instructor de Sala Regional, el Secretario de Acuerdos de Sala Regional, y complementario a estos, los Actuarios*; de conformidad con los artículos 38, fracción IX; 50, fracción I; y 51, fracción I, mismos que a la letra establecen:

“ARTÍCULO 38.- Los Magistrados instructores tendrán las siguientes atribuciones:

[I a VIII]

IX. Dictar los acuerdos y providencias relativas a las medidas cautelares provisionales en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como proponer a la Sala el proyecto de resolución correspondiente a la medida cautelar definitiva que se estime procedente, y [...]”

“ARTÍCULO 50.- Corresponde a los Secretarios de Acuerdos de Sala Regional:

I. Proyectar los autos y las resoluciones que les indique el Magistrado instructor; [...]”

“ARTÍCULO 51.- Corresponde a los Actuarios:

I. Notificar, en el tiempo y forma prescritos por la ley, las resoluciones recaídas en los expedientes que para tal efecto les sean turnados;

[...]”

Ahora bien, el artículo 39 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, prevé que **la Junta de Gobierno y Administración** será el órgano del Tribunal que tendrá a su cargo la administración, vigilancia, **disciplina** y carrera jurisdiccional, y contará con autonomía técnica y de gestión para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

Al respecto, tenemos que será la Junta de Gobierno y Administración, el órgano facultado para disciplinar a los servidores públicos que se desempeñan dentro del Tribunal, con excepción de los Secretarios Técnicos, Operativos o Auxiliares; el Director del Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal

y Administrativa; y los demás que con el carácter de mandos medios y superiores señale el Reglamento Interior del Tribunal y se encuentren previstos en el presupuesto autorizado.

En ese tenor, el artículo 41 de la citada Ley Orgánica, establece las facultades de la Junta de Gobierno y Administración, y en específico la fracción XXVII, refiere lo siguiente:

**“ARTÍCULO 41.- Son facultades de la Junta de Gobierno y Administración, las siguientes:
[I a XXVI]**

XXVII. Instruir y resolver sobre las responsabilidades de los servidores públicos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de esta Ley e imponer, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

[...]”

Conforme a lo arriba transcrito, tenemos que la Junta de Gobierno y Administración, se encargara de instruir el procedimiento sobre las responsabilidades de los servidores públicos. Ahora bien, para tener claro cuál es una causa de responsabilidad, es necesario acudir al texto del artículo 54 de la Ley que nos ocupa, precepto legal que establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 54.- Serán causas de responsabilidad de los servidores públicos del Tribunal:

I. Realizar conductas que atenten contra la independencia de la función jurisdiccional, tales como aceptar consignas, presiones, encargos o comisiones, o

cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de alguna persona, del mismo Tribunal o de cualquier otro órgano del Estado;

II. Inmiscuirse indebidamente en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a otros órganos del Tribunal;

III. Tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deben realizar;

IV. Impedir en los procedimientos jurisdiccionales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan;

V. Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos;

VI. Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes;

VII. No poner en conocimiento de la Junta de Gobierno y Administración o, en su caso, del Contralor del Tribunal, cualquier acto tendiente a vulnerar la independencia de la función jurisdiccional;

VIII. No preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo propios de la función jurisdiccional en el desempeño de sus funciones;

IX. Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento;

X. Abandonar la residencia del órgano del Tribunal al que esté adscrito, o dejar de desempeñar las funciones o las labores que tenga a su cargo;

XI. Incumplir las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades

Administrativas de los Servidores Públicos, siempre que éstas no fueren contrarias a la naturaleza de la función jurisdiccional, y

XII. Las demás que determinen las leyes.”

Así las cosas, tenemos que la fracción XI, del artículo transcrito, nos remite al artículo 8º, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mismo que establece las obligaciones de éstos. Sin embargo, las fracciones I y XXIV, destacan por referirse a las abstenciones u omisiones en el desempeño de sus labores encomendadas, tal y como a continuación se aprecia:

“ARTÍCULO 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

[II a XXIII]

XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.”

En ese orden de ideas, y una vez aclarado cuales son los supuestos para incurrir en responsabilidad administrativa por parte de un servidor público del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tenemos que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los

Servidores Públicos, en su diverso artículo 13, prevé las sanciones que podrán imponerse, como se observa de la transcripción siguiente:

“ARTÍCULO 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.- Amonestación privada o pública;

II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;

III.- Destitución del puesto;

IV.- Sanción económica, e

V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

[...].”

Ahora bien, de lo anterior se concluye que existe un procedimiento para disciplinar y sancionar a los funcionarios que no cumplan con el desempeño de las funciones que a cada uno se han encomendado.

En ese sentido, tenemos que para el Incidente de Suspensión que se propone en el presente trabajo, así como en las diversas etapas procesales que se realicen dentro del Juicio Contencioso Administrativo Federal, el particular cuenta con una instancia para evidenciar las deficiencias que presente el órgano jurisdiccional, y en su caso, para sancionar a aquél funcionario que incurra en alguna responsabilidad. Si nos referimos a la medida cautelar de suspensión del acto impugnado, tenemos que si el Magistrado Instructor omite dar trámite al Incidente de Suspensión propuesto, en el término establecido para tal situación, dicha conducta se encuadraría tanto en el

supuesto establecido en la fracción I, como en la XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo que la Junta de Gobierno, deberá sancionar, ya sea al Magistrado Instructor, al Secretario de Acuerdos, o en su caso al Actuario, por no acatar las disposiciones establecidas tanto en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como en la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

No obstante a que existe un órgano encargado de la administración y vigilancia del desempeño de los servidores públicos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no estaría por demás, que la Junta de Gobierno y Administración, incremente la difusión de las atribuciones con las que cuenta, a efecto de que el particular tenga conocimiento de que existe una instancia en la cual puede dar a conocer las deficiencias de los funcionarios que laboran dentro del Tribunal que nos ocupa, con la finalidad de tener un órgano jurisdiccional de mayor calidad.

CONCLUSIONES

1.- Por medida cautelar se entiende, a la figura procesal por la cual el promovente obtiene una declaración judicial provisional, que garantice el efectivo cumplimiento de la sentencia que se dicte en lo principal. Se trata de un pronunciamiento de un juzgador que tiene como finalidad conceder efectos provisionales respecto de una situación de hecho existente, que por el peligro en la demora de la emisión del fallo principal, es necesaria para que no existan riesgos en la efectividad de la resolución que se dicte en definitiva.

2.- Por otro lado tenemos que el incidente es también una figura procesal referente a la vía o forma de tramitación de una situación que surja dentro del proceso, es decir se trata de un procedimiento legalmente establecido para resolver cualquier situación que con independencia de la principal, surja en el proceso.

3.- En el Capítulo III, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se contemplan las medidas cautelares que podrán decretarse en el llamado juicio de nulidad. Sin embargo, es de destacar que no existe una delimitación de cuales son las medidas cautelares que podrán decretarse en el juicio contencioso administrativo federal, en virtud de que el artículo 24 de la Ley en cita, establece que pueden decretarse todas las medidas cautelares necesarias para mantener la situación de hecho existente.

4.- La única limitante para que pueda decretarse una medida cautelar, es en el caso en que se cause perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.

5.- Resalta la técnica legislativa empleada en la redacción de los artículos 24 y 25, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda que dichos numerales se refieren a la solicitud de medidas cautelares, pero en el texto de los mismos se alude al incidente, siendo esta otra figura procesal.

6.- El artículo 25 de la Ley procedimental en cita, contempla para el caso de incumplimiento del obligado por las medidas cautelares, la imposición de una multa, concediendo el derecho al solicitante a una indemnización por daños y perjuicios, la que, en su caso, correrá a cargo de la unidad administrativa en la que preste sus servicios el servidor público, por las consecuencias que pudiere haber sufrido el solicitante de medida cautelar por el no acatamiento de la “suspensión”. Sin embargo, por ninguna parte de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se pueden advertir las formas de la cuantificación de los daños y perjuicios, la forma y vía de tramitación o el término para su solicitud.

7.- La suspensión de la ejecución del acto impugnado, se podrá solicitar cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida, o se reinicie la ejecución del acto, según lo advierte el primer

párrafo del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

8.- La Solicitud de suspensión, podrá realizarse en la demanda o en cualquier tiempo, hasta antes de que se dicte sentencia.

9.- Las fracciones IV y V del artículo 28 que nos ocupa, se refieren al otorgamiento de garantía por parte del solicitante de la suspensión, con la finalidad de reparar el posible daño que con motivo del otorgamiento de la suspensión se pudieran ocasionar a la demandada o a terceros, si no se obtiene sentencia favorable. A su vez, dicha garantía debe ser suficiente y debe ofrecerse mediante póliza de fianza o billete de depósito, expedida por institución autorizada, mismos que deberán expedirse a favor de la contraparte o de los terceros que pudieran tener derecho a la reparación del daño.

10.- La fracción VI, del artículo 28, contempla un supuesto de suspensión que se refiere específicamente a la determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, que aparentemente contempla una hipótesis de procedencia distinta a las contempladas en el preámbulo del artículo que nos ocupa.

11.- El Capítulo IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, contempla los incidentes que podrán tramitarse dentro del Juicio, siendo: la incompetencia en razón del territorio, el de

acumulación de juicios, el de nulidad de notificaciones, la recusación por causa de impedimento, la reposición de autos, y la interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad, como los únicos que serán de previo y especial pronunciamiento.

12.- Existe divergencia entre el criterio de determinadas Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que algunas admiten y conceden la suspensión provisional, con fundamento en la fracción VI del artículo 28, sin necesidad de que el promovente acredite encontrarse en alguno de los tres supuestos contemplados en el primer párrafo del artículo citado; pero a su vez existen otras Salas que desechan la solicitud de suspensión si el promovente no se ubica en alguno de los tres supuestos referidos.

13.- Una vez presentado el escrito de solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, el Magistrado Instructor deberá emitir acuerdo en el que se dé trámite a la solicitud de suspensión, en el cual podrá conceder la suspensión provisional; sin embargo, la medida cautelar se torna ineficaz en virtud de que ***no existe un término entre la presentación del escrito de solicitud de la medida cautelar que nos ocupa y la emisión del acuerdo que contenga la suspensión provisional.***

14.- El principio de economía procesal, es por demás soslayado por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al dar trámite y resolver las solicitudes de suspensión de la

ejecución del acto impugnado en lapsos por demás excesivos, toda vez que en el caso del acuerdo de admisión a trámite y concesión de la suspensión provisional, no tienen un término para emitir y notificar dicho acuerdo, por lo que el escrito de solicitud de la medida cautelar que nos ocupa, queda formado o reservado por la Sala Regional que corresponda, hasta que le llega el turno de ser acordado. Asimismo, por lo que hace a la sentencia interlocutoria que concede la suspensión definitiva, tal resolución debe emitirse dentro del plazo de cinco días siguientes a la recepción del informe de la autoridad o que haya vencido el plazo para presentarlo. Sin embargo, es el caso que las Salas Regionales no cumplen con tal mandato, en virtud de que las autoridades presentan su informe, o bien, transcurre el término de la autoridad, pero es la situación que las Salas no emiten la interlocutoria correspondiente, ya que reservan el expediente en lista de espera o emiten la suspensión definitiva a la par de la resolución principal, y otra realidad es que el Magistrado Instructor realiza la interlocutoria suspensiva, pero esta debe pasar por las firmas del resto de los Magistrados integrantes de la Sala Regional, demorando al menos una semana más.

15.- La solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, va en contra del principio de igualdad entre las partes, ya que no brinda las mismas oportunidades para que el actor defienda sus derechos ante el órgano jurisdiccional, ya que si bien es cierto que la parte final de la fracción X, del artículo 28, establece que se dejan a salvo los derechos del demandante para que lo impugne en la vía que corresponda, también cierto es que por ninguna parte de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se contempla algún medio de defensa que permita al actor impugnar, en todo caso, la negativa de la suspensión provisional.

16.- El artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, contraviene el presupuesto de *periculum in mora*, ya que por ninguna parte del precepto legal que nos ocupa, se contempla la necesidad de atender dicho presupuesto, toda vez que como se ha argumentado con anterioridad, no existe un término para que el Magistrado Instructor conceda o niegue la suspensión provisional, no existe un mandato que las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deban observar para dar trámite de forma **sumarísima** a la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, dejando al solicitante en total estado de indefensión al quedar a la suerte de la carga de trabajo de la Sala que conozca de su asunto y a expensas de los daños de difícil o imposible reparación que le ocasione la tardanza en la emisión del acuerdo que decrete o niegue la suspensión provisional.

17.- Para la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la limitación en los supuestos de procedencia, el ofrecimiento de las pruebas en las que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución; el ofrecimiento de garantía y la exposición de razones, por las cuáles se considera debe otorgarse la medida cautelar solicitada, como requisitos contemplados en el texto actual del artículo 28 de la Ley de Procedimiento que nos ocupa, constituyen requisitos mayores a los previstos en materia de suspensión de la Ley de Amparo, por lo que se puede acudir directamente al juicio de garantías.

18.- La solicitud de suspensión a la ejecución del acto impugnado prevista en el artículo 28, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, presenta severas deficiencias que la tornan ineficaz. Por lo que es necesario que el artículo aludido regule el procedimiento de suspensión, para que el mismo se realice de forma por demás sumaria, acorde a lo que es una medida cautelar, y sobre todo, que no requiera mayores requisitos a los contemplados por la Ley de Amparo, y en ese sentido, se propone Reformar al artículo 28, estableciendo el “Incidente de Suspensión”.

19.- No bastaría que el propio artículo 28, estableciera que las partes podrán interponer el Recurso de Reclamación en contra del auto que decreta o niegue la suspensión provisional, debe también existir una Reforma en el artículo 59 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dispositivo que prevé la interposición del recurso en cita.

20.- Para el Incidente de Suspensión que se propone en el presente trabajo, así como en las diversas etapas procesales que se realicen dentro del Juicio Contencioso Administrativo Federal, el particular cuenta con una instancia para evidenciar las deficiencias que presente el órgano jurisdiccional, y en su caso, para sancionar a aquél funcionario que incurra en alguna responsabilidad.

BIBLIOGRAFIA

1. ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO Niceto, ESTUDIOS DE TEORÍA GENERAL E HISTORIA DEL PROCESO, 1ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1974.
2. ALDAMA RAMÍREZ, Raúl. DICCIONARIO JURÍDICO LABORAL, 1ra Edición, Cárdenas Editores, México 2002.
3. ARELLANO GARCÍA, Carlos. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO, 16ta Ed., Editorial Porrúa, México 2003.
4. ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO, Editorial Porrúa, México 2003.
5. BAÑUELOS SÁNCHEZ, Froylan. TEORÍA DE LA ACCIÓN, Cárdenas Editores, México 1983.
6. BECERRA BAUTISTA José. EL PROCESO CIVIL EN MÉXICO, Editorial Porrúa, México 1999.
7. BRISEÑO SIERRA, Humberto. DERECHO PROCESAL FISCAL, Editorial Porrúa, México 1990.
8. BRISEÑO SIERRA Humberto, DERECHO PROCESAL, Vol. IV, Editorial Cárdenas, México 1970.
9. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. EL JUICIO DE AMPARO, 37a Ed., Editorial Porrúa, México 2000.
10. CARRASCO IRIARTE, Hugo. DERECHO FISCAL I, Editorial Iure, México 2001.

11. CALAMANDREI PIERO, INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO SISTEMÁTICO DE LAS PROVIDENCIAS CAUTELARES, trad. de Santiago Sentís Melendo, Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1945.
12. DE PINA VARA, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, 20a ed. México Porrúa. 1994.
13. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Editorial Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 2001.
14. DORANTES TAMAYO, Luis. TEORÍA DEL PROCESO, 5ta. Ed., Editorial Porrúa, México 1997.
15. DORANTES TAMAYO, Luís Alfonso. ELEMENTOS DE TEORÍA GENERAL DEL PROCESO, Porrúa, México 1993.
16. ESCOBAR FORNOS, Iván. INTRODUCCIÓN AL DERECHO PROCESAL, Editorial Themis, Bogotá Colombia, 1990.
17. ESQUIVEL, PÉREZ PERALTA, Gastón. LAS PROVIDENCIAS CAUTELARES EN MATERIA COMÚN Y FEDERAL, Tesis de la Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, 1964.
18. GÓMEZ LARA, Cipriano, TEORÍA GENERAL DEL PROCESO, Editorial Haría México, 1996.
19. GÓNGORA PIMENTEL, Genaro. LA SUSPENSIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA, Porrúa, México 1993.
20. JUÁREZ ARELLANO, Magaly. LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMENTADA, Editorial Defensa Fiscal, México 2006.
21. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO, Editorial Porrúa, 15° edición, México 2000.

22. OVALLE FAVELA, José DERECHO PROCESAL CIVIL, 8^{va} Ed., Editorial Oxford University Press. México 1999.
23. PALLARES, Eduardo. DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL, Editorial Porrúa, 24 Edición, México 1998.
24. MALDONADO Adolfo, DERECHO PROCESAL CIVIL, Editorial Porrúa, México 1947.
25. PALLARES, Eduardo. DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL, 24 Edición, Porrúa, México 1998.
26. PALLARES, Eduardo. DERECHO PROCESAL CIVIL, 13^a. Edición, Editorial Porrúa, México 1981.

PUBLICACIONES

- LUCERO ESPINOZA, Manuel. LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO, Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal No. 12, México 2001.
- MARTÍNEZ OBREGÓN, Joaquín Rubén. LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN SIN GARANTÍA, DE MULTAS ADMINISTRATIVAS, Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal No. 16, México 2003.
- MIRANDA PÉREZ, Armando. EL PRINCIPIO DE EFECTO SUSPENSIVO EN EL ARTICULO 208-Bis DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal NO. 19, México 2005.
- FIX ZAMUDIO Héctor. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA SUSPENSIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, No. 2, Julio de 1973, México.

- LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO. Serie de Debates de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1996.

LEGISLACION

- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Código Fiscal de la Federación, vigente para 2005.
- Código Fiscal de la Federación, vigente para 2008.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.