



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

**PLANTEL TLALPAN
ESCUELA DE DERECHO**

**CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**‘ANALISIS JURIDICO DE LA SUSPENSION DE LOS
ACTOS RECLAMADOS EN MATERIA FISCAL
EN EL JUICIO DE AMPARO’**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

RAYMUNDO BULMARO ARCE FLORES

Asesor de Tesis: Lic. Samuel Alvarez García

México, D. F.

1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.

ANALISIS JURIDICO DE LA SUSPENSIÓN DE
LOS ACTOS RECLAMADOS EN MATERIA FISCAL
EN EL JUICIO DE AMPARO.

I N D I C E

Pág.

PROLOGO

INTRODUCCION

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS-JURIDICOS DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO Y DEL JUICIO DE AMPARO.

1.1 Antecedentes Nacionales.....	2
1.1.1 Constitución de 1812.....	2
1.1.2 Constitución de 1814.....	3
1.1.3 Constitución Federal de 1824.....	4
1.1.4 Constitución Centralista de 1836.....	5
1.1.5 Proyecto de Constitución Yucateca de Manuel Crescencio Rejon de 1840.....	7
1.1.6 Acta de Reformas de 1847.....	10
1.1.7 Constitución Federal de 1857.....	12
1.1.8 Proyecto de José Urbano Fonseca.....	15
1.1.9 Ley Orgánica de Amparo de 1841.....	16
1.1.10 Ley de Amparo de 1869.....	18
1.1.11 Ley de Amparo de 1882.....	20
1.1.12 El Código de Procedimientos Federales de 1897.....	22
1.1.13 El Código Federal de Procedimientos Ci-	

ANALISIS JURIDICO DE LA SUSPENSION DE
LOS ACTOS RECLAMADOS EN MATERIA FISCAL
EN EL JUICIO DE AMPARO.

I N D I C E

Pág.

PROLOGO

INTRODUCCION

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS-JURIDICOS DE LA SUSPEN-
SION DEL ACTO RECLAMADO Y DEL JUICIO DE AMPARO.

1.1 Antecedentes Nacionales.....	2
1.1.1 Constitución de 1812.....	2
1.1.2 Constitución de 1814.....	3
1.1.3 Constitución Federal de 1824.....	4
1.1.4 Constitución Centralista de 1836.....	5
1.1.5 Proyecto de Constitución Yucateca de Ma- nuel Crescencio Rejón de 1840.....	7
1.1.6 Acta de Reformas de 1847.....	10
1.1.7 Constitución Federal de 1857.....	12
1.1.8 Proyecto de José Urbano Fonseca.....	15
1.1.9 Ley Orgánica de Amparo de 1841.....	16
1.1.10 Ley de Amparo de 1869.....	18
1.1.11 Ley de Amparo de 1882.....	20
1.1.12 El Código de Procedimientos Federales de- 1897.....	22
1.1.13 El Código Federal de Procedimientos Ci- -	

viles de 1908.	Pág.
	23
1.1.14 Ley de Amparo de 1919.....	25

C A P I T U L O I I

APLICACION DE LOS MEDIOS DE DEFENSA PREVISTOS - EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, RESPECTO- DE LA DETERMINACION DE CONTRIBUCIONES, PREVIOS- AL JUICIO DE AMPARO.

2.1 Concepto de Contribución.....	30
2.1.1 Fundamento Constitucional.....	31
2.2 Clasificación de las Contribuciones.....	34
2.3 Accesorios de las Contribuciones.....	36
2.4 Los Recursos Administrativos.....	37
2.4.1 Definición de Recurso Administrativo.....	39
2.5 El Juicio de Nulidad.....	47
2.6 Recurso de Revisión Fiscal.....	53

C A P I T U L O I I I

NATURALEZA JURIDICA DE LA SUSPENSION DEL ACTO - RECLAMADO EN MATERIA FISCAL EN EL JUICIO DE - - AMPARO.

3.1 Concepto genérico de la suspensión de los actos reclamados.....	63
3.2 Procedencia de la suspensión de los actos recla	

	Pág.
mados.....	72
3.2.1 Suspensión de Oficio.....	72
3.2.2 Suspensión a Petición de parte.....	75
3.3 Suspensión de los actos reclamados ante los - - Tribunales Colegiados de Circuito.....	78
3.4 Diversas clases de suspensión.....	81
3.4.1 Suspensión Provisional.....	82
3.4.2 Suspensión Definitiva.....	84
3.4.3 Suspensión contra el cobro de contribu- - ciones.....	88
3.5 Requisitos de efectividad de la suspensión en - materia fiscal.....	91

C A P I T U L O I V

ESTUDIO DEL ARTICULO 135 DE LA LEY DE AMPARO -- VIGENTE SU CRITICA Y REFORMA.

4.1 Análisis del artículo 135 de la Ley de Amparo..	95
4.2 Inoperancia de las excepciones que establece el artículo 135 de la Ley de Amparo en materia - - suspensional.....	106
4.3 Tesis Jurisprudenciales en relación a la sus- - pensión del acto reclamado de índole fiscal....	108

Pág.

4.4 Propuesta de Reforma al artículo 135 de la Ley -- de Amparo.....	112
CONCLUSIONES.	
BIBLIOGRAFIA.	

P R O L O G O .

Dada la complejidad de las normas que regulan la interacción entre los particulares y el Estado, y más específicamente en materia fiscal, parece no existir ninguna seguridad de estabilidad de las normas que regulan a dicha materia, pues continuamente están siendo sometidas a nuevas reformas, tornándose más difícil su comprensión. De aquí que surja mi inquietud, en primer lugar, de profundizar en el estudio de las bases y principios del Derecho Fiscal y de su aplicación práctica mediante la legislación correspondiente; y en segundo lugar, referirme en este breve trabajo a la interpretación y aplicación del artículo 135 de la Ley de Amparo.

Tenemos así que, el juicio de amparo, es uno de los pilares más sólidos de aquellos que sostiene el gran basamento que es el Sistema Jurídico Mexicano, y además, es uno de los elementos fundamentales que sustentan y preservan el Estado de Derecho. Por otro lado, una de las razones de la exitosa actuación del Juicio de Amparo lo constituye sin duda el Incidente de Suspensión, cuya función primordial es preservar viva la materia de amparo.

Ahora bien, dicho incidente de suspensión, aplicado al juicio de amparo en materia fiscal reviste ciertas particularidades, que si bien, en algunos aspectos son concordantes a la suspensión en otras materias, también es cierto que en tra-

tándose de materia fiscal presenta aspectos únicos. Por un lado, como consecuencia lógica de la naturaleza de los actos reclamados, generalmente consistentes en determinaciones de créditos fiscales o "contribuciones" como lo ha denominado el Código Fiscal de la Federación; y por el otro, el que la parte demandada resulta ser un organo Estatal, concretamente una Dependencia o Entidad que forma parte de la Administración Pública Federal, y como un tercer aspecto, tenemos el que en materia fiscal, coexiste la posibilidad de obtener dos tipos diferentes de suspensión, una contemplada dentro de las propias leyes tributarias y la otra relativa al juicio de amparo.

Es por ello que, el objetivo de la presente investigación es analizar la institución jurídica de la suspensión de los actos reclamados cuando estos se refieran a el cobro de contribuciones, lo cual se encuentra plasmado en el artículo 135 de la Ley de Amparo en vigor. En este breve estudio se pretende describir que dicho precepto adolece de imperfecciones, como es: la facultad para conceder o negar la medida suspensiva, lo cual estimamos iría, en detrimento del particular, causándole lesión a su esfera jurídica.

Consciente estoy que recién traspaso el umbral de la ciencia jurídica, lo que producirá indefectiblemente errores y criterios probablemente incorrectos, pero a cambio ofrezco seriedad, empeño y la mayor profundidad que me sea posible

en el desarrollo de esta tesis, puesto que sería ilusorio pretender realizar dentro de mis aptitudes y limitaciones personales, un estudio de la magnitud del propuesto, motivo por el cual, el presente estudio se reduce a un aspecto muy determinado y específico, pero de capital importancia en la práctica forense fiscal mexicana.

I N T R O D U C C I O N .

En la actualidad el Derecho Fiscal ha adquirido gran relevancia por ser un instrumento regulador de las relaciones entre los particulares y el Estado, en la que éste actúa como fuerza concentradora de recursos con la finalidad de realizar las funciones que le son propias, recursos que ha de captar precisamente del patrimonio de los primeros, puesto que así lo establece nuestra Carta Magna; y debido a esa importancia y por la necesidad de una educación del marco legislativo vigente a las nuevas necesidades es que elaboramos el presente trabajo como respuesta a una problemática concreta dentro del derecho fiscal.

Tenemos así que nuestro Máximo Ordenamiento Legal, establece un medio de defensa único, y extraordinario, como lo es el Juicio de Amparo que aplicado en esta materia presenta dos aspectos promordiales: por un lado, constriñe a la autoridad fiscal para que actúe dentro de un marco de legalidad y, por el otro, ofrece al particular un medio de defensa contra actos de la propia autoridad fiscal en que ésta le determine créditos fiscales.

Y es dentro de este contexto del Juicio Constitucional, que cobra notoria importancia la Suspensión del Acto Reclamado, que aplicado a la materia fiscal, tiene como efecto inmediato que, en un lapso determinado, se interrumpa ese cobro

por parte de la autoridad fiscal hasta en tanto la autoridad de Amparo determine si dicho cobro se encuentra o no apegado a Derecho.

Es por ello, que procuraremos en este breve trabajo señalar cómo un contribuyente que considere que se ve afectado por actos de una autoridad fiscal, pueda en su oportunidad, hacer uso de los diversos recursos y medios de defensa consignados en las leyes tributarias para su defensa, y una vez agotadas estas instancias, tenga acceso al Juicio de Amparo y obtener, dentro de esta controversia, la suspensión provisional, y en su caso, la suspensión definitiva, y por último verse favorecido por una sentencia que sea benefica a sus intereses.

En la elaboración de este tema, plantearemos la crítica que consideremos de vital importancia a lo dispuesto por el artículo 135 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107, de la Constitución, en lo que respecta a que no concordamos en que quede a la facultad discrecional de la autoridad de Amparo el otorgamiento de la suspensión provisional, o en su caso, de la suspensión definitiva, cuando el contribuyente ya ha garantizado, ante la autoridad exactora, el interés fiscal desde el momento en que combatió, por medio de los recursos correspondientes, el crédito fiscal determinado a su cargo.

En virtud de lo anterior, proponemos que se reforme el precepto legal invocado anteriormente, y se derogue la facul-

tad discrecional del juzgador de Amparo, y se otorgue al contribuyente, cuando así lo solicite; primeramente la suspensión provisional, y en su momento procesal oportuno, la suspensión definitiva.

Para conseguir el objetivo planteado con antelación, resumiremos en este trabajo en su capítulo primero, cuáles fueron los orígenes tanto de nuestro Juicio de Amparo, como de la suspensión de los Actos Reclamados, con el propósito de comprender, cual ha sido la evolución de la suspensión en nuestro Juicio Constitucional.

Posteriormente, en el capítulo segundo, identificaremos el concepto de contribución y de modo general, enlistaremos la clasificación que se establece en nuestro Código Tributario respecto de las contribuciones, así como también los accesorios de las mismas. Del mismo modo, narraremos de manera concisa cuales son los medios de defensa existentes, previos al Juicio de Garantías como son los recursos administrativos y el juicio de Nulidad, para que en su momento oportuno sea procedente el Juicio de Amparo.

En lo referente al capítulo tercero, esbozaremos la naturaleza jurídica de la suspensión de los actos reclamados, ofreciendo un concepto de esta figura y distinguiendo las diferentes clases de suspensión que se encuentran contenidas en la Ley de Amparo, y cual es la finalidad que se persigue.

Por último, en el capítulo cuarto, expondremos nuestro criterio en lo que se refiere a lo indicado en el artículo 135 de la Ley de Amparo y haremos las propuestas concretas y específicas que consideramos relevantes para clarificar puntos esenciales en materia de suspensión en el Juicio de Amparo contra actos de autoridad fiscal, y que al fin y al cabo constituyen nuestra aportación personal al tema.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS-JURIDICOS DE LA SUSPENSION DEL

ACTO RECLAMADO Y DEL JUICIO DE AMPARO.

1.1 Antecedentes Nacionales.

La gran relevancia que ha adquirido en la actualidad el Juicio de Amparo en nuestro país, ha sido logrado a través de muchos años de luchas y constantes reformas a las leyes que, en su momento, estuvieron vigentes en la República Mexicana desde la época Colonial hasta la Constitución de 1917. Por lo que, brevemente, haremos referencia a la evolución que ha seguido nuestro Juicio de Amparo a través de los distintos Ordenamientos Fundamentales.

1.1.1 Constitución de 1812.

Este Ordenamiento, conocido también como "Constitución de Cádiz", entró en vigor el 18 de marzo de 1812, de origen español, contenía aspectos parecidos a nuestro actual amparo. En dicho documento constitucional, se limita la autoridad del Rey para expedir leyes, consignándose a las cortes la facultad de legislar, esto es, para proponer y decretar las leyes, teniendo el Rey la facultad de sancionar y promulgar la ley. En relación a la Administración de justicia se establecieron garantías en favor del Gobernado tanto en lo civil como en lo penal. La Constitución de 1812 atendió en forma deficiente el control de constitucionalidad, pero éste no fue del todo omitido, pues, se otorgaron facultades a las Cortes para conocer de las violaciones a la Constitución que se les hubieran hecho presentes para hacer efectiva la responsabilidad de los que hubieran contrave-

nido a ella, lo cual, estimamos como un leve indicio del Juicio de Amparo Mexicano.

1.1.2 Constitución de 1814.

Dentro del contenido de la Constitución de 1814, conocida también como "Constitución de Apatzingán", se estableció un capítulo de Garantías Individuales, que, aunque no estuvieron en vigor, sobresalen por la demostración del pensamiento político de esa época en el sentido de dotar de pensamientos jurídicos al movimiento insurgente como son: el derecho de la sociedad, para elegir la forma de gobierno, la división de poderes, las garantías de audiencia y libertad de palabra y de imprenta, inviolabilidad de domicilio, derechos de defensa y derechos de propiedad y posesión. Asimismo el artículo 27 señala la limitación del poder y la responsabilidad de los funcionarios y establece que "la seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: esta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos", es decir, cuando existiera responsabilidad por parte de algún funcionario se producirá inmediatamente la deposición del cargo de aquél y un castigo severo. A pesar de consagrar, la Constitución de 1814, una diversidad de garantías no ofreció un control constitucional efectivo.

En este sentido el maestro Burgoa expresa:

"Pues bien, no obstante que en la Constitución de Apatzingán contiene los derechos del hombre declarados en algunos de sus preceptos integrantes de un capítulo designado a su consagración, no brinda, por el contrario, al individuo, ningún medio jurídico de hacerlos respetar, evitando sus posibles violaciones o reparando las mismas en el caso de que lo hubiesen ocurrido". (1)

Por lo tanto, deducimos que en la redacción de este Ordenamiento legal no existió un antecedente histórico de nuestro juicio de amparo.

1.1.3 Constitución Federal de 1824.

En la redacción de esta Ley Suprema, si bien se declararon las garantías individuales, éstas fueron colocadas en un plano secundario, pues, la principal preocupación de los constituyentes fue la de organizar políticamente al México de esa época. Per lo que si, en cuanto a la mención de derechos del gobernado dicha constitución fue deficiente, asimismo lo fue para consignar el medio de control para protegerlos. Sin embargo, la Constitución de 1824 previene una facultad de la Corte Suprema de Justicia, la cual, se encuentra establecida en el artículo 137, fracción V, párrafo sexto, mediante el cual se fijan las bases constitucionales de defensa de la constitución a través

(1) Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo, Vigésimo Sexta edición, editorial Porrúa, México 1989, p. 106.

de un órgano jurisdiccional, delegándose la regulación a una ley secundaria. Al respecto, transcribimos el artículo citado de la obra "El Juicio de Amparo" del autor Carlos Arellano.

"Artículo 137.- Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes:

...

V.- Conocer.

"Sexto.- De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, y contrabandos; de los crímenes cometidos en altamar; de las ofensas contra la nación de los Estados Unidos Mexicanos; de los empleados de hacienda y justicia de la federación; y de las infracciones a la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley.

..." (2)

Esta facultad podría considerarse como un medio de control de constitucionalidad, pero, esta disposición se remitió a una ley secundaria la cual nunca se llegó a expedir durante la vigencia de la constitución en comento.

1.1.4 Constitución Centralista de 1836.

La primordial característica de este documento normativo denominado también como "Las Siete Leyes Constitucionales" que entró en vigor el 30 de diciembre de 1836, fue que establecía en la Segunda Ley Constitucional la creación y organización de un "Supremo Poder Conservador" cuya finalidad era la de ser

(2) Arellano García, Carlos. El Juicio de Amparo, segunda edición, editorial Porrúa, México 1983, p. 94.

un órgano equilibrador entre los otros tres poderes existentes, siendo su principal acción, el de custodiar por la conservación del régimen constitucional. El Supremo Poder Conservador no podía actuar por si mismo, dado que para poder ejercer, la facultad del control constitucional, requería de la excitativa de otro de los poderes, pues de lo contrario, su actuación era nula y sin ningún valor, en tal sentido, el artículo 14 reitera la necesidad de que se produzca excitativa de otro de los poderes:

"Toda declaración que haga el supremo poder-conservador, toda resolución que tome, no -- siendo de las especificadas en el artículo -- 12, y aunque sea de ellas, si la toma por sí y sin la excitación que respectivamente se -- exige para cada uno de dicho artículo, es -- nula y de ningún valor". (3)

En cuanto a las garantías individuales consagradas en esta constitución se fijan detalladamente los derechos y obligaciones de los mexicanos y, así se enumeran en la Ley Primera, artículo 2, los siguientes derechos: prohibición de apresar sin mandamiento de juez competente, los cateos ilegibles, la libertad de traslado, la libertad de imprenta, etc. Empero, no se describe que existan rasgos de similitud con nuestro juicio de garantías en cuanto a ejercitar un verdadero control constitucional.

(3) Arellano García, Carlos. Ob. Cit., p. 97.

1.1.5 Proyecto de Constitución Yucateca de Manuel
Crescencio Rejón de 1840.

Con el proyecto de Constitución Yucateca por parte del jurisconsulto Manuel Crescencio Rejón se comienzan a revelar los lineamientos de un verdadero medio de control constitucional, ya que este insigne político Yucateco, asevera el tratadista Arellano García, "presentó un proyecto de Constitución para el Estado de Yucatán en una época de breve separación de esta entidad a consecuencia de la implantación del centralismo". (4)

Fue Rejón quien, con su proyecto de Constitución para el Estado de Yucatán, asignó competencia a los órganos judiciales del Estado para el control del régimen constitucional o amparo como él mismo le nombró, haciéndose extensivo dicho control contra todo acto inconstitucional, que se tradujera en un agravio personal.

Lo que constituyó un avance o aportación de la Constitución Yucateca fue que se consagró por vez primera la utilización del verbo "amparar" contra actos del gobernador del Estado o Leyes de la legislatura que entrañaran una violación a la Ley Fundamental. Consideramos conveniente expresar el comen-

(4) Ibidem, p. 103.

tario del maestro Carlos Arellano García en relación a la obra de Manuel Crescencio Rejón, que a la letra dice:

"Lo verdaderamente aportativo de la Constitución Yucateca de 1840 estuvo en la consagración del sistema de amparo, con las características importantes que se desprenden de los siguientes preceptos:

"Artículo 50.- El Poder Judicial residirá en una Corte Suprema de Justicia y en los juzgados inferiores de hecho y de derecho que se establezcan por las Leyes.

"De la Corte Suprema de Justicia y de sus atribuciones.

"Artículo 51.- La Corte Suprema de Justicia se compondrá de tres ministros y un fiscal, letrados todos, ciudadanos de la República Mexicana por nacimiento, y mayores de treinta años de edad..."

"Artículo 53.- Corresponde a este tribunal reunido:

"1o. Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección contra las leyes y decretos de la Legislación que sean contrarios a la Constitución; o contra las providencias del Gobernador o Ejecutivo reunido, cuando en ellas se hubiese infringido el Código fundamental a las leyes limitándose en reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución hubiesen sido violadas..." (5)

Como se podrá observar de la transcripción del último artículo, ya se encuentra plasmado el principio de Instancia, de Parte Agraviada al establecerse que procede amparar en el goce de sus derechos a los que soliciten su protección, dispo-

(5) Ibidem, p. 111.

sición ésta, que fue consagrada por nuestra actual Ley de Amparo. Asimismo, se consagra el principio de relatividad de las sentencias de amparo pues se limitaba a la Corte a reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución hubiesen sido violadas.

Por otra parte, siendo la Corte de Yucatán la que tenía la atribución de amparar, se reconoce la supremacía del poder judicial frente a los poderes legislativo y ejecutivo, además se consagra el amparo como un medio de tutela de los derechos del gobernado, denominados por la Constitución Yucateca "garantías individuales".

En cuanto a las violaciones cometidas por los propios jueces contra los derechos del gobernado, conocerían de ellas los superiores de los jueces, remediando el mal que se les reclamaba, es decir, restaurado en el goce de las garantías individuales violadas.

También se estableció en la Carta Fundamental Yucateca que el amparo se podía encauzar contra toda clase de funcionarios que no fueran del poder judicial, con esta firme disposición el amparo yucateco abarcó a toda clase de autoridades estatales.

1.1.6 Acta de Reformas de 1847.

El Acta de Reformas promulgada el 18 de mayo de 1847, reestableció el régimen federal, esto es, vino a poner en vigencia nuevamente a la Constitución de 1824. Primeramente, se convocó a la formación de un Congreso Constituyente, el cual ya formado nombró a una Comisión para que elaborara el documento constitucional correspondiente, designándose para tal efecto a los juristas Zubieta, Cardoso y Manuel Crescencio Rejón, quienes emitieron un dictamen que proponía la restauración de la Constitución de 1824, sin que esta fuera modificada, dejando tal atribución al Congreso Constituyente. Pero, no estando de acuerdo Mariano Otero, con la idea de poner en vigencia la Constitución de 1824 sin reforma alguna, emitió su "voto particular" abogando por que se hiciesen las reformas que el mismo proponía a la Constitución de 1824. Otero, entre otras reformas propuso que los Tribunales de la Federación fueran competentes para conocer de las violaciones de los derechos individuales por parte de las autoridades Legislativas y Ejecutivas tanto de la Federación como de los Estados. Otro logro de Otero fue que implantó el principio de Relatividad de las Sentencias, lo que significaba que la sentencia de amparo se limitaría a resolver sobre el caso específico, sin que pudieran hacerse declaraciones generales, respecto de la Ley o acto que lo motivó; esto último ha sido denominado como la "Fórmula de Otero". Asimismo dentro del cuerpo normativo de dicha acta se estableció la creación de una Ley reglamentaria

que determinara e hiciera efectivas las garantías individuales, pero desgraciadamente esta ley reglamentaria nunca se expidió, lo cual recayó en perjuicio de la misma Acta de Reformas, pues no bastó la simple consagración constitucional para crear y desarrollar el medio de control constitucional.

El maestro Carlos Arellano considera que el artículo 25 del Acta de Reformas es de verdadero interés y relevancia para el juicio de amparo ya que consagra un sistema de control jurisdiccional, motivo por el cual consideramos importante transcribirlo:

"Artículo 25.- Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concede esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes legislativo y ejecutivo ya de la Federación ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la Ley o acto que lo motivare". (6)

Sin embargo, el artículo 23, y ante una falta de unidad en el sistema de control de la Constitucionalidad, permite la tutela de la constitución frente a las leyes del Congreso General que la vulneren, pero, se requiere la excitativa del Presidente de acuerdo con su Ministerio, o la de diez diputa-

(6) Ibidem, p. 118.

dos, o por seis senadores o tres legislaturas. En este caso, el órgano controlador es la Suprema Corte quien conoce del reclamo, pero, requiere someter la ley al examen de las Legislaturas, las que tienen un plazo para emitir su voto.

En este orden de ideas, podemos concluir que, en el Acta de Reformas de 1847, no se consagra de manera eficaz el control de la Constitucionalidad, dado que el órgano controlador es la Suprema Corte sometida al examen de las Legislaturas, por lo tanto, consideramos que no es un control jurisdiccional sino un control por órgano político.

1.1.7 Constitución Federal de 1857.

Mediante el Plan de Ayutla se convocó a la formación de un Congreso Constituyente para la elaboración de un proyecto de Constitución, dándose vida a la Constitución de 1857.

En esta Constitución se suprime el sistema de control por órgano político, facultándose únicamente al Poder Judicial para velar por las garantías individuales contenidas en la Ley Fundamental, extendiéndose dicho control contra actos de cualquier autoridad, entendiéndose, por ende, que el amparo procedía contra actos de la propia autoridad judicial. Del mismo modo, se consagraron los principios de instancia de la parte agraviada para la procedencia del amparo, así como el de relatividad de las sentencias de amparo, así también se

elevó el amparo a la categoría de juicio por así consignarse en el texto de la misma Ley y, se le dió el enfoque de ser un medio controlador de competencias entre las esferas federales y estatales; por último, se plasmó la idea de crear una ley secundaria que reglamentara al Amparo recién instituido. A la vista de los anteriores antecedentes, resulta adecuado transcribir los artículos 100 y 101 del proyecto de Constitución de 1857.

"El Constituyente en 1857, - agrega el jurisconsulto Arellano García - aprobó en relación directa con el juicio de amparo, los siguientes artículos...

"Artículo 100.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: 1o. Por leyes o actos de cualquier autoridad que violaren las garantías individuales; 2o. Por leyes o actos de las autoridades federales que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; 3o. Por leyes o actos de la autoridad de éstos que invadan la autoridad federal.

"Artículo 101.- Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán a petición de la parte agraviada y se decidirán -- por medio de una sentencia y de procedimientos y formas de orden jurídico determinados por una ley orgánica. La sentencia será -- siempre tal que no se ocupe sino de individuos particulares y se limite a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto -- que la motivare". (7)

(7) Ibidem, p. 125.

Por otro lado es importante señalar, respecto de la Constitución que se comenta, que la extensión protectora del amparo no abarcó a toda la constitución, y, en este sentido se expresa el ilustre Carlos Arellano García y dice:

"Desde ángulo diverso, es necesario apuntar- que el amparo previsto en la fracción I del artículo 101 de la Constitución de 1857 no - tuteló toda la Constitución sino sólo la par- te de ella referente a las garantías indivi- les.

Igualmente, no controló expresamente, la le- galidad de los actos de autoridad. Sin em- bargo, ya se hallaba la semilla de la posi- ble extensión del amparo a toda la Constitu- ción y a toda la Ley..." (8)

Así es, si bien el control constitucional que preva- leció en la Constitución de 1857 fue en un sentido estricto, por otra parte, se sentaron bases sólidas para que más tarde, ya en la Constitución de 1917, se modificaron para lograr un alcance mayor que tutelaría la constitucionalidad y la legali- dad de los actos de autoridad.

Con la actual Constitución que nos rige desde 1917, se le dió al juicio de amparo un mayor desenvolvimiento, de acuerdo a la realidad social de esa época, y que, acorde con la misma, ha ido evolucionando a través de los años, hasta nuestros días.

(8) Ibiden, p. 127.

1.1.8 Proyecto de José Urbano Fonseca.

Dentro de los siguientes subtemas, haremos referencia a la evolución que adquirió la suspensión de los actos reclamados dentro de las diferentes leyes reglamentarias del juicio de Amparo, anteriores y posteriores a la Constitución de 1917.

La institución de la suspensión del acto reclamado no se implantó en nuestra legislación de amparo como actualmente se encuentra estructurado. Si no que, por el contrario, la suspensión del acto reclamado fue producto de repetidas reformas en las distintas leyes orgánicas de amparo hasta llegar a obtener la importancia de que ahora goza dentro de nuestro Juicio Constitucional.

Así encontramos que el primer antecedente de la suspensión dentro del juicio de amparo aparece con el proyecto de Ley Orgánica de Amparo de José Urbano Fonseca, en el año 1852, durante el gobierno de Manuel Arista, y fue elaborado durante la vigencia del Acta de Reformas de 1847, donde se hizo una mención en relación a la suspensión del acto reclamado. La iniciativa de ley para crear la "Ley Orgánica del artículo 25 de la Acta de Reformas" fue remitida a las Cámaras, pero, según se expresa el amparista Arellano García, "lamentablemente, el magnífico gobierno del General Arista concluyó pocos meses después, al ser sustituido por la última dictadura del General Santa Anna y la iniciativa no llegó a cristalizar

en la primera legislación ordinaria de amparo". (9) Sin embargo, ya podemos apreciar un intento de regular divididamente del juicio de amparo la suspensión del acto reclamado.

1.1.9 La Ley Orgánica de Amparo de 1861.

Con la expedición de la "Ley Orgánica de Procedimientos de los Tribunales de la Federación, que exige el artículo 102 de la Constitución Federal, para los juicios de que habla el Artículo 101 de la misma", se abrió un nuevo horizonte para el amparo, pues, fue mas amplio el control de la legalidad. Así lo dispuso el artículo primero del Ordenamiento reglamentario del amparo, y según el criterio del doctrinario Amparista Arellano García dicho numeral "establece la competencia de los tribunales federales para rebatir las leyes de la Unión o de invocarlas para defender algún derecho en los términos de esa ley" (10); dicho de otro modo, el amparo se podía solicitar cuando las leyes reglamentarias de la Constitución fueran conculcatorias de garantías individuales ante el Poder Judicial de la Federación.

Por otra parte, se daba el nombre de "queja" a la promoción del amparo, lo cual se puede apreciar de la lectura

(9) Ibidem, p. 122.

(10) Ibidem, p. p. 128 y 129.

de la obra del maestro Carlos Arellano que dice:

"Para que no hubiera duda que prosperaba el amparo contra autoridades judiciales el artículo tercero, señalaba que si la queja lamotivaba el Juez de Distrito, el amparo se promovía ante su suplente. Se establece por otro lado la competencia del Juez de Distrito del Estado en que resida la autoridad que motiva la queja". (11)

Esta Ley Orgánica de Amparo, también hace alusión a la suspensión del acto reclamado de acuerdo con lo que comenta el maestro Burgoa que al respecto señala:

"La Ley Orgánica de Amparo de 1861, reglamentaria de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857, se refería también en forma expresa a la suspensión del acto reclamado, tanto en el caso de violación a garantías individuales, como en aquellos que concernían a contravenciones al sistema jurídico federativo.

Decía al respecto el artículo 4o. de dicha Ley; el Juez de Distrito correrá traslado -- por tres días a lo más al promotor fiscal, y con su audiencia declarará, dentro del tercer día, si debe o no abrirse el juicio conforme al artículo 101 de la Constitución; -- excepto el caso en que sea de urgencia notoria la suspensión del acto o providencia que motiva la queja, pues entonces lo declarará desde luego bajo su responsabilidad". (12)

Como se podrá observar, el artículo cuarto otorgaba al Juez de Distrito una decisión unilateral para iniciar o

(11) Ibidem, p. 129.

(12) Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. Cit., p. p. 706 y 707.

no el juicio de amparo, a excepción del caso, en que la solicitud de la concesión de amparo fuera de notoria urgencia, para lo cual se otorgaba de plano al agraviado la suspensión del acto reclamado bajo la más estricta responsabilidad del Juez de Distrito.

1.1.10 Ley de Amparo de 1869.

Ya en el contenido de la "Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857" se reglamentó de manera más eficaz la suspensión del acto reclamado. Así tenemos antes que nada, que para la promoción del amparo ante el Juez de Distrito, a éste se le retiró la determinación unilateral para iniciar o para admitir la procedencia del amparo, por lo que, una vez que admitía la demanda de amparo proveía, al mismo tiempo, si se otorgaba o se negaba la suspensión provisional sin que hubiera oído previamente a los sujetos que intervenían en la relación procesal, las cuales correspondían al quejoso, a la autoridad responsable y al promotor fiscal; y posteriormente ya que había oído a dichos sujetos procesales resolvía, si se concedía o se negaba la suspensión definitiva, estableciéndose la excepción sólo en el caso de que por la gravedad del asunto, el juzgador resolvería sobre dicha medida suspensiva y con solo la presentación del escrito de demanda del quejoso. Lo anteriormente expuesto, se desprende del artículo quinto de la Ley de mérito y que al efecto lo establece el doctrinario Arellano García en la obra "El Juicio de Amparo",

que es del tenor siguiente:

"Por su parte, el artículo 5o., respecto de la suspensión establecía: "Cuando el actor pidiere que se suspenda desde luego la ejecución de la ley o acto que le agravia, el Juez, previo informe de la autoridad ejecutora del acto reclamado, que rendirá dentro de veinticuatro horas, correrá traslado sobre este punto al promotor fiscal, que tiene obligación de evacuarlo dentro de igual término. Si hubiere urgencia notoria, el juez resolverá sobre dicha suspensión a la mayor brevedad posible y con solo el escrito del actor". (13)

El artículo 6o. de la Ley de Amparo de 1869 contenía una regla en cuanto a la responsabilidad del Juez de Distrito y al respecto el distinguido constitucionalista Burgoa Orihuela expresa "el propio artículo 6o. disponía que contra las resoluciones dictadas en materia de suspensión del acto reclamado no se admitiría mas recurso que el de responsabilidad". (14)

Notificada la suspensión del acto reclamado a la autoridad, la ejecución de la resolución estaba sujeta a las mismas reglas que se referían a la falta de cumplimiento de la sentencia de amparo. Del mismo modo, se fija una responsabilidad al quejoso, lo mismo que al órgano jurisdiccional controlador que dispone en el artículo 25 que son causas de responsabilidad la admisión o no admisión del recurso de amparo, el sobresei-

(13) Arellano García, Carlos. Ob. Cit., p. p. 131 y 132.

(14) Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. Cit., p. 707.

miento en él, el de decretar o no decretar la suspensión del acto reclamado, la concesión o denegación del amparo contra los preceptos de la ley.

Así mismo, se decreta en dicha ley, que el efecto de las sentencias de amparo que lo concedían será que se restituyan las cosas al estado que guardaban antes de violarse la Constitución.

1.1.11 Ley de Amparo de 1882.

Con las reformas que se hicieron a la Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución del 57, con esta ley, que toca en turno comentar, fue la tercera regulación jurídica que se producía en un lapso de veinticinco años. Se trata de una ley muy detallada, dado que de 31 artículos que contenía la anterior, aquella se eleva a 83 artículos, dentro de los cuales se reiteraba la relatividad de las sentencias de amparo; así también, se establece la competencia auxiliar, al permitir que, en los lugares en que no haya jueces de distrito, los jueces letrados de los Estados pueden recibir la demanda de amparo, suspender el acto reclamado y practicar las diligencias urgentes, dando cuenta de ellas al Juez de Distrito mas cercano. Se permitió en casos urgentes, que no admitieran demora, la interposición del amparo por vía telegráfica. Esta ley de Amparo, tuvo un arreglo bastante metódico en lo relativo a la suspensión del acto reclamado en un

capítulo aparte, con la novedad de que se concede la suspensión inmediatamente cuando se trata de ejecución de pena de muerte, destierro o de alguna de las penas prohibidas en la Constitución y también se concede la suspensión cuando sin seguirse por la suspensión misma, perjuicio grave a la sociedad, al Estado o a un tercero, sea de difícil reparación física, legal o moral el daño que cause al quejoso con la ejecución del acto reclamado. Se estableció el principio de seguridad jurídica respecto de que no se admitía un nuevo recurso de amparo, cuando un asunto ya hubiere sido fallado, ni aún haciendo valer vicios de inconstitucionalidad que no se hubieren promovido en el primer juicio.

Se reglamenta en especial la suspensión respecto de afectación a la libertad personal; también se previene la suspensión solicitada contra el pago de impuestos, multas y otras percepciones de dinero así como la suspensión por causa superviniente. Otra innovación fue que se estableció la admisión de toda clase de pruebas y, además, se fijó la obligación para toda autoridad o funcionario de proporcionar con la oportunidad necesaria, a las partes en el juicio, copias certificadas de las constancias que se señalen para presentarlas como pruebas. Se dió facultades a los jueces de distrito y a la Corte para que operara el principio de la suplencia de la queja deficiente. Otro punto importante fue el establecimiento del recurso de queja ante la Corte al incurrir el juez de Distrito en exceso o defecto en la ejecución de las sentencias. Asimismo-

mo se le otorgó la facultad al juez de Distrito, en los casos de resistencia al cumplimiento de los fallos de amparo para procesar a la autoridad responsable, y si ésta, gozaba de inmunidad se daría cuenta al Congreso Federal o a la Legislatura correspondiente para que procediera conforme a sus atribuciones.

1.1.12 El Código de Procedimientos Federales de 1897.

Este Ordenamiento legal recoge en gran parte las disposiciones que regían en la ley de 1882, y a la vez, introduce nuevos criterios como son que: en materia de personalidad no se requiere poder especial, ni cláusula especial en el poder general, para que el apoderado intente y prosiga el juicio de amparo; pero sí se requiere para que se desista de dicho juicio, una vez intentado. En el Código en comento, el lenguaje se mejora y se le llama "juicio de amparo", dado que anteriormente se denominaba "recurso" también se perfila la figura del tercero perjudicado a quien la jurisprudencia le permitía una intervención de facto. Se estableció que la mujer casada y el menor de edad podían solicitar el amparo aún sin la intervención de su representante legítimo, siempre que el acto reclamado afectara su integridad personal. Aparece la facultad atribuida a los abogados para oír notificaciones que fuesen autorizados expresamente para ello, teniendo imbita la facultad de promover lo conveniente. En lo que se refiere a la suspensión del acto reclamado se decreta que no procede la

suspensión por actos negativos de la autoridad y a la vez, se proclaman con claridad la tramitación por cuerda separada del incidente de suspensión para facilitar con mayor flexibilidad el trámite del juicio principal, estableciéndose el recurso de revisión, del cual conocía la Suprema Corte, ya fuera que el juez negare o concediera la suspensión.

Se declaró una sección para los actos improcedencia del amparo; asimismo se abrió otra sección que reguló el sobreseimiento. También se reguló en forma especial los requisitos que debe contener la demanda de amparo, incluyéndose el requisito de contener los conceptos de violación como elemento necesario para las demandas de amparo en materia civil. Por último el Código de 1897 siguió conservando la suplencia de la queja deficiente y, en lo que se refiere a la materia civil ya se perfila la fijación del principio de estricto derecho.

1.1.13 El Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908.

Esta Ley Federal fue objeto de una codificación de los procedimientos federales existentes hasta entonces, englobándose en tal ordenamiento legal la regulación del amparo, pero esto fue un error enorme pues de cierta manera, se estaba limitando la función del amparo únicamente a la materia civil siendo que existe una diversidad de actos administrativos,

jurisdiccionales y legislativos que se hayan fuera de la materia civil.

En el Código a estudio, por primera ocasión se estableció la división de la suspensión del acto reclamado en cuanto a su concesión estatuyéndose que ésta procedía de oficio y a petición de parte, dependiente de la naturaleza y los efectos del acto que se reclamase.

En lo que respecta a la materia civil el amparo se supeditaba a cubrir ciertos requisitos como eran: fijarse con claridad y precisión el acto reclamado; indicarse la autoridad que lo ejecuta o trate de ejecutar; señalarse expresamente la garantía violada y el artículo constitucional que comprenda la garantía. Lo que antes se le denominaba Promotor Fiscal, con este código se le denominó "Ministerio Público"; se consideraron partes al quejoso, a la autoridad responsable y al Ministerio Público; en relación al tercero perjudicado se le dió esta denominación, pero, no se le consideró parte, sólo se le concedieron ciertos derechos, uno de ellos era que se le facultaba para interponer el recurso de revisión contra el auto que concedía, negaba o revocaba la suspensión. Las sentencias de los jueces de Distrito, los autos de sobreseimiento o improcedencia era revisables de oficio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ante el gran aumento de promociones de amparo y ante la insuficiencia para atenderlos con la celeridad que se requería surge el sobreseimiento por inactividad procesal; asimismo, se consagra el principio de estricto derecho, por otro lado, se establece la imposibilidad de que un expediente de amparo puede mandarse a archivar antes de que la sentencia de amparo quede enteramente cumplida siempre que se trate de actos contra la vida, contra la libertad individual, o por algunos de los prohibidos por la Constitución de 1857.

Es procedente la queja por exceso o defecto, ante la Corte, y se concede al quejoso, Ministerio Público y autoridad responsable, así como también al tercero perjudicado. Además, es procedente tal queja ante el Juez de Distrito, si se trata de la autoridad responsable. Por otra parte, se permite que un tercero, completamente extraño al juicio pueda acudir en queja si resulta perjudicado en la ejecución de una sentencia.

1.1.14 Ley Amparo de 1919.

Con las reformas establecidas a esta ley por el Congreso Constituyente de 1917, desapareció el rezago existente en cuanto a la tramitación del amparo; así la revisión de las sentencias que emitían los jueces de Distrito procedía solo a petición de parte, ya que anteriormente la revisión era oficiosa para la Suprema Corte. Se estableció en la ley de mé-

rito, quienes tenían la calidad de partes, y se incluyó al tercero perjudicado aunque no se le denominó propiamente así, asimismo se le hace extensiva la citación al juicio de amparo si se le afectaran sus derechos. Se incluye la aplicación obligatoria de la jurisprudencia que emitiera la Suprema Corte.

Se eliminaron los términos establecidos para producir alegatos y emitir sentencia y se incluyó una tramitación mediante audiencia tanto en el juicio principal como en la cuestión debatida en el incidente de suspensión. Se observa, además, que la Suprema Corte sólo conocía de los amparos contra sentencias definitivas, lo que nos lleva a pensar en la tramitación ya del amparo directo. Un agregado importante es el que estatuyó que una causa de improcedencia era el de agotar, previamente al juicio de amparo, los recursos ordinarios lo cual nos indica que desde entonces se estableció el "Principio de Definitividad."

Por lo que se refiere a la suspensión, se reguló que procedía el recurso de revisión contra la resolución que concediera o negara la suspensión del acto reclamado ante la Suprema Corte de Justicia. En los Ordenamientos legales que procedieron a la Ley de Amparo de 1919, se facultaba únicamente al Juez de Distrito para vigilar que se cumplimentaran las sentencias de amparo, con la vigencia de esta ley, se hizo extensiva esta facultad a la Suprema Corte de Justicia, respecto de los Juicios que hubiesen conocido.

Se reguló, en esta Ley, la queja por exceso o defecto, dando potestad a cualquiera de las partes, o a la autoridad responsable para que ocurran en queja ante la Corte cuando crean que el Juez de Distrito no cumple exactamente con la sentencia de amparo. En los amparos en única instancia ante la Corte si la autoridad responsable fuese la que incurriera en exceso o defecto al ejecutar las sentencias de aquélla, se daba opción entonces para que los interesados ocurrieran en queja ante la misma Corte, debiendo presentar su queja ante la autoridad responsable quien la remitiría a la Corte con el informe correspondiente.

En lo que concierne a la responsabilidad del juzgador de amparo, en relación con la ejecución de las sentencias se establecieron sanciones mas estrictas, en este sentido se expresa el maestro Arellano García y puntualiza:

"En cuanto a la responsabilidad suscitada -- respecto del amparo, en la ley hay un capítulo más amplio que en los ordenamientos que la precedieron y además las sanciones son -- mas rigurosas. La falta de ejecución de -- sentencia de la Corte, imputable a los Jue-- ces de Distrito se van a castigar no solo -- con la suspensión de empleo sino con una pena pecuniaria y penas corporales que van de seis meses a dos años de prisión. Además -- no sólo operará la suspensión de empleo, sino también la destitución o la inhabilitación para obtener otro en el ramo judicial -- o en el Ministerio Público, por el término -- de cinco años". (15)

(15) Arellano García, Carlos. Ob. Cit., p. p. 148 y 149.

Dentro de la sección de responsabilidades, también se definieron sanciones hacia las autoridades responsables que no cumplieran en los términos las sentencias de la autoridad federal.

Por lo que corresponde a los antecedentes histórico-jurídicos del juicio de amparo, consideramos que si bien, en un inicio los incipientes Ordenamientos legales que regularon a la institución del amparo como a la suspensión del acto reclamado, fueron insuficientes para normar ambas instituciones, por otro lado, con base en la experiencia diaria a través de los años y con los conocimientos adquiridos en la práctica, fueron evolucionando y prosperando las dos instituciones jurídicas indicadas para una eficaz y expedita administración de justicia en beneficio de los gobernados.

C A P I T U L O I I

APLICACION DE LOS MEDIOS DE DEFENSA PREVISTOS EN EL
CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, RESPECTO DE LA DE--
TERMINACION DE CONTRIBUCIONES, PREVIOS AL JUICIO DE
AMPARO.

2.1 Concepto de Contribución.

Para poder ofrecer un concepto de lo que se entiende por contribución es menester mencionar, que ya desde la antigüedad existían las obligaciones de los particulares para pagar impuestos al Estado, ya fuera por la explotación de la tierra o por la venta de las mismas; esto, en cierta medida, ha subsistido hasta nuestros días, pero con los cambios y transformaciones que las necesidades económicas del Estado Mexicano ha ido requiriendo.

Así el Estado, como ente de derecho público, es el encargado de hacer frente a las necesidades que surgen dentro de la colectividad; necesidades que se traducen en servicios públicos que beneficien o satisfagan el interés general. Pero, el Estado, para estar en aptitud de atender dichas necesidades requiere de los medios suficientes que lo lleven a realizar su cometido; esto quiere decir, que el Estado necesita de recursos económicos para cristalizar los servicios públicos que la colectividad le demanda. Estos recursos los obtiene a través de la contribución de todos y cada uno de los miembros que componen a esa colectividad.

El Estado, en vías a la consecución de sus fines, recurre a diferentes medios para obtener las contribuciones de sus gobernados, así lo expresa el tratadista Delgadillo Gutiérrez y puntualiza:

"el Estado obtiene sus recursos por muy diversos medios, principalmente por la explotación de sus propios bienes y por el manejo de sus empresas, así como por el ejercicio de su poder de imperio con base en el cual establece las contribuciones que los particulares deberán aportar para los gastos públicos". (16)

De esta manera, la actividad que el Estado desarrolla es, entre otras, a sufragar los gastos provenientes de la prestación de los servicios públicos que otorga a la colectividad. Como se podrá colegir, el Estado haciendo uso de su poder de "imperium" determina las contribuciones a cargo de los particulares para sufragar el gasto público, esto lo lleva a cabo a través de los distintos ordenamientos legales de carácter fiscal.

Partiendo de estos lineamientos se hace necesario emitir un concepto de lo que entendemos por contribución: "es la aportación económica determinada en la ley que impone el Estado a los particulares para cubrir el gasto público".

2.1.1 Fundamento Constitucional.

El fundamento legal de las contribuciones se establece en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política

(16) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario, Tercera Edición, ed. Limusa, México 1988, p. p. 21 y 22.

de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice:

"Art. 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

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

Del precepto antes aludido, se establece una carga u obligación al particular establecida por una determinación unilateral del Estado a través de una ley; la que a su vez debe de ser emitida por el Congreso de la Unión, de conformidad con las facultades que le otorga el artículo 73 fracción VII Constitucional que en su parte conducente dice:

"Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

...
 VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.
 ..."

Resulta, pues, que esta facultad constitucional del Congreso, sólo puede ser ejercida por él mismo, mediante el proceso de formación de leyes y, por tanto, las contribuciones sólo pueden encontrarse establecidas en materia federal, en una ley emitida por el Congreso de la Unión, que en este caso, es la Ley de Ingresos de la Federación. Así, el Poder Ejecutivo que se encuentra constreñido a realizar los actos o actividades que la Ley le permite, solamente puede por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, recaudar las contribuciones que se encuentren específicamente establecidas en la Ley de Ingresos de la Federación.

La explicación de que el impuesto se establezca en una ley, radica en que como aquel constituye una carga para los gobernados, éstos deben ser los que intervengan en su establecimiento, por medio de sus representantes que es el Poder Legislativo y más concretamente la Cámara de Diputados, ya que son éstos los que representan los intereses del pueblo, según se deduce del artículo 72, inciso h, de nuestra Carta Magna que establece:

"Art. 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

...
 h) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.
 ..."

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que de acuerdo con nuestro Máximo Ordenamiento Legal, anualmente, debe el Congreso en sus dos períodos ordinarios de sesiones, decretar los impuestos necesarios para cubrir el presupuesto ya que así lo estatuye el artículo 74 fracción IV de la Constitución y que es del tenor literal siguiente:

"Art. 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

...
 IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.
 ..."

Esto es, que la forma en que se decretan los impuestos es enumerando los diferentes renglones de contribuciones que se deban recaudar por el ejercicio fiscal que se trate y conforme a las leyes expedidas, lo cual se establece en la Ley de Ingresos de la Federación.

Esta Ley de Ingresos tiene un carácter temporal, dado que se expide para regir en un ejercicio fiscal que inicia el 1o. de enero y termina el 31 de diciembre de cada año; y para su expedición se requiere un estudio de las condiciones económicas del país y de las posibilidades que haya que satisfacer la carga del impuesto, haciendo una estimación probable de su rendimiento ya que dichos ingresos deben ser bastantes para cubrir el presupuesto de egresos de cada año.

2.2 Clasificación de las Contribuciones.

El Estado Mexicano para la obtención de sus fondos acude a diversas fuentes de ingresos, las cuales se encuentran consagradas en nuestro Código Tributario Federal.

El actual Código Fiscal de la Federación que entró en vigor el 1o. de enero de 1982, dispone en su artículo 2o. lo siguiente:

"ARTICULO 2o.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

I. Impuestos son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo;

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

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en la ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas;

IV. Derechos son las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

..."

Concretamente estos cuatro rubros se consideran ingresos tributarios, dado que el citado Ordenamiento legal incluye dos rubros que son los aprovechamientos y los productos a los cuales la doctrina considera como ingresos no tributarios y los define del siguiente modo:

"Artículo 3o. Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

...
Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado".

El ordenamiento tributario que se comenta amplió el campo de aplicación en materia de contribuciones, puesto que dió

reconocimiento a las aportaciones de seguridad social y a la contribución de mejoras que se reguló posteriormente por una modificación al artículo 2o. de dicho código, así lo señala el distinguido fiscalista Margáin Manautou y concretiza:

"a partir del 1o. de enero de 1986, se modificó el artículo 2o. del Código Tributario - Federal para incorporar las contribuciones de mejoras, que se definen en la fracción -- III del mismo...expidiéndose con tal motivo, la Ley de Contribución de Mejoras por Obras-Públicas de Infraestructura Hidráulica, que entró en vigor en la misma fecha". (17)

2.3 Accesorios de las Contribuciones.

El mismo Código Fiscal de la Federación en su artículo 2o. último párrafo nos indica cuales son los accesorios de las contribuciones y dispone:

"Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el antepenúltimo párrafo del artículo 21 de este código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas..."

De esta manera se infiere que los accesorios de las contribuciones se dividen en recargos, sanciones, gastos de ejecución e indemnización; el artículo 21 nos establece que deberán pagarse recargos en concepto de indemnización al fisco federal por la falta de pago oportuno. Las sanciones se aplicarán

(17) Margáin Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Novena Edición, ed. Porrúa, México 1989, p. 121.

por infracciones a las disposiciones fiscales y pueden ser de dos tipos: multas y privativas de libertad. Establece el Código Fiscal de la Federación en el artículo 20 segundo párrafo que:

"Artículo 20.- Las contribuciones y sus accesorios se causarán y pagarán en moneda nacional. Los pagos que deban efectuarse en el extranjero se podrán realizar en la moneda del país de que se trate.

En los casos en que las leyes fiscales así lo establezcan a fin de determinar las contribuciones y sus accesorios se aplicará el índice nacional de precios al consumidor..."

Esto se hace con la finalidad de actualizar las cantidades dejadas de pagar desde el momento en que debió efectuarse el pago hasta que este se realice.

2.4 Los Recursos Administrativos.

La complejidad y el efecto de las disposiciones legales y reglamentarias que regulan la relación fisco-contribuyente, la incorrecta aplicación -en ciertos casos- de las disposiciones fiscales por parte de la autoridad, hace necesario que los particulares conozcan sus obligaciones y derechos que conforme a las distintas leyes fiscales aplicables les asistan. Si tomamos en consideración la enorme cantidad de contribuyentes, tanto de personas físicas como de personas morales y, por otro lado, la gran gama de impuestos federales, locales y municipales, que existen, llegamos a la conclusión de que en muchas ocasiones se producen errores involuntarios por las

autoridades fiscales al determinar los impuestos a recaudar.

Estos errores cometidos pueden llegar a ser resueltos a través de instancias, o medios de defensa que forzosamente presentarán una litis o controversia; los que deberán ser agotados por los contribuyentes a través de los procedimientos legales que se encuentran instituidos por las leyes fiscales especiales y las generales, contempladas en el Código Fiscal de la Federación, para lograr la modificación o la invalidez del acto de autoridad violatorio de los derechos del particular.

Los administrados tienen derecho a la legalidad de los actos de la administración y estos deben de fijarse en la ley; por lo que se refiere a este señalamiento comenta el tratadista Dionisio J. Kaye en su obra "Derecho Procesal Fiscal" y manifiesta:

"Los estados contemporáneos para proteger -- estos derechos de los particulares, han establecido diversos sistemas que podríamos dividir en medios indirectos y medios directos -- de protección de los derechos de los particulares a la legalidad administrativa. Los -- medios indirectos básicamente consisten en -- el control que las autoridades superiores -- ejercen sobre sus subordinadas o sea que -- constituyen un auto control que la propia administración ejerce, para garantizar a los -- particulares la legalidad de los actos. Los medios directos pretenden garantizar la legalidad de los actos de autoridad obligando a ésta, por intervención del particular a examinar nuevamente el acto realizado para de--

terminar si en su emisión hubo violación o - no a los derechos de los particulares". (18)

Encontramos así, que los medios directos se plasman en la ley y les denominamos "Recursos Administrativos", es un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos por un acto administrativo, para obtener de la propia autoridad que lo emite una revisión y en su caso sea revocado, modificado o confirmado dicho acto.

2.4.1 Definición de Recurso Administrativo.

El distinguido profesor Gabino Fraga define al recurso administrativo de la siguiente manera:

"El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo". (19)

El fiscalista Emilio Margáin Manautou nos dice:

El recurso administrativo es todo medio de - defensa al alcance de los particulares para - impugnar, ante la administración pública, -- los actos y resoluciones por ella dictados -

(18) J. Kaye, Dionisio. Derechos Procesal Fiscal, ed. Themis, México 1989, p. 152.

(19) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Vigésima Séptima edición, ed. Porrúa, México 1988, p. 435.

en perjuicio de los propios particulares, -- por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida". (20)

Por su parte, el licenciado Luis Humberto Delgadillo nos señala la siguiente definición:

"El recurso administrativo es un medio de -- defensa que la ley establece para deducir ante un órgano administrativo, una pretensión de modificación o revocación de un acto dictado por ese mismo órgano, o por su superior jerárquico". (21)

Nuestro Código Tributario Federal vigente, indica cuales son los recursos administrativos que se podrán interponer, y así lo estatuye en su artículo 116 que dice:

"Artículo 116.- Contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrá interponer los siguientes recursos:

I.- El de revocación.

II.- El de oposición al procedimiento administrativo de ejecución".

El escrito con el cual se interpone cualquiera de los recursos administrativos en materia fiscal citados con antelación, debe contener los requisitos siguientes: constar por escrito, el nombre o denominación y el domicilio fiscal; señalar la

(20) Margáin Manautou, Emilio. Op. Cit., p. 156.

(21) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit., p. 187.

autoridad a la que se esta dirigiendo; el domicilio para oír y recibir notificaciones; el acto que se impugna, expresar los - agravios que causa el acto que se impugna, las pruebas y los hechos materia de la litis, y la firma del promovente.

Por lo que se refiere al recurso de Revocación, éste se encuentra regulado en el Código Fiscal de la Federación en el artículo 117 que establece:

"Artículo 117.- El recurso de revocación procederá contra las resoluciones definitivas que:

I.- Determinen contribuciones o accesorios.

II.- Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley.

III.- Siendo diversas de las anteriores, dicten las autoridades aduaneras".

La interposición del recurso de revocación no es obligatoria para el particular, pues éste puede elegir entre agotar este recurso ante la misma autoridad que emitió el acto que se combate, o iniciar el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación; lo anterior se desprende de la lectura de los artículos 120 y 125 del Código Tributario y que a la letra previenen:

"Artículo 120.- La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación."

"Artículo 125.- El interesado podrá optar por impugnar un acto a través del recurso de revocación o promover directamente con-

tra dicho acto, juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.
..."

En relación a la fracción III del artículo 117, que dispone que el recurso de revocación procederá contra las resoluciones definitivas que siendo diversas de las anteriores, dicten las autoridades aduaneras el fiscalista Dionisio J. Kaye nos comenta lo siguiente:

"En un nuevo último párrafo de este artículo vigente desde 1988, se dispone que no procederá el recurso de revocación en contra de las resoluciones que decidan el procedimiento administrativo de investigación y audiencia. Como el procedimiento a que se refiere la nueva disposición sólo está previsto en la Ley Aduanera de la interpretación armónica de todo este precepto resulta que el recurso de revocación procederá en contra de todas las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras, excepto la que decida el procedimiento administrativo de investigación y audiencia. Por lo tanto, en contra de una resolución de este tipo habrá que acudir directamente al Tribunal Fiscal de la Federación". (22)

Este último párrafo del artículo 117 del Código Tributario a que hace referencia el autor citado, fue derogado mediante la "Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales" publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1991. Ahora bien, cuando exista una resolución dictada por autoridad aduanera y según lo señalado por el nume-

(22) J. Kaye, Dionisio. Ob. Cit., p. 161.

ral 117 de dicho Código, procederá el recurso de revocación, que a su vez, puede ser optativo para el particular para impugnarlo o promover juicio ante el Tribunal Fiscal; pero, toda vez que la autoridad aduanera se fundamenta para emitir sus actos o resoluciones, por la Ley Aduanera, ésta estatuye en el precepto 142 que:

"Artículo 142.- En contra de las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras procederán los recursos establecidos en el Código Fiscal de la Federación, salvo lo previsto por este artículo.

El recurso de revocación deberá agotarse por el interesado antes de interponer juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación. ..."

Como vemos, contra una resolución que emita la autoridad aduanera no es optativo para el interesado promover el recurso de revocación o promover el juicio de nulidad, sino que deberá agotarse primeramente dicho recurso.

Consiguientemente, el último párrafo del artículo 142 de la Ley Aduanera dispone lo siguiente:

"Artículo 142.- ...

...
Cuando se interponga el recurso de revocación en contra de las resoluciones que se dicten en los términos de los artículos 31 y 122 de esta ley, la autoridad aduanera podrá reponer el procedimiento administrativo, cuando así proceda, antes de dictar la resolución que ponga fin al recurso, así como al resolver dicho recurso emitir un nuevo acto que sustituya al impugnado".

El procedimiento que indica este último párrafo, se refiere al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, que se instruye por infracciones relacionadas con la importación o

exportación de mercancías y vehículos de procedencia extranjera.

Por último, si el particular opta por interponer el recurso de revocación, la resolución que se emita en dicho recurso podrá ser impugnada por medio del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Por lo que toca al Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución, éste se encuentra regulado en el multicitado Código Fiscal en el artículo 118 que establece lo siguiente:

"Artículo 118.- El recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución procederá contra los actos que:

I.- Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la oficina ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 de este código;

II.- Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la ley;

III.- Afecten el interés jurídico de terceros en los casos a que se refiere el artículo 128 de este código;

IV.- Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 de este Código".

Con respecto a la fracción segunda del artículo que se comenta, el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución se interpondrá, por que éste no se ajustó a la ley, esto es, las violaciones cometidas antes del remate sólo podrán hacerse valer hasta el momento de la convocatoria en primera al-

moneda, salvo que se trate de actos de ejecución sobre bienes que legalmente no pueden ser embargados; de actos de imposible reparación material, en cuyo caso el recurso podrá interponerse contra el acto en que conste la diligencia de embargo. Pero si las violaciones tuvieren lugar con posterioridad a la mencionada convocatoria o se tratase de ventas de bienes fuera de subasta, el recurso se hará valer contra la resolución que finque el remate o la que autorice la venta fuera de subasta.

En relación a la fracción tercera, el tercero que afirme ser propietario de los bienes o titular de los derechos embargados, podrá hacer valer el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, en cualquier tiempo antes de que se apruebe o se finque el remate, se enajenen fuera de remate o se adjudiquen los bienes a favor del fisco federal.

El tercero que afirme tener derecho a que los créditos a su favor se cubran preferentemente a los fiscales federales, lo hará valer en cualquier tiempo antes de que se haya aplicado el importe del remate a cubrir el crédito fiscal.

El artículo 126 del Código Fiscal de la Federación nos establece la competencia y procedibilidad del recurso de mérito y asienta:

"Artículo 126.- El recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución se hará valer ante la oficina ejecutora y no podrá discutirse en el mismo la validez del acto administrati

vo en que se haya determinado el crédito fiscal. No procederá este recurso contra actos que tengan por objeto hacer efectivas fianzas otorgadas en garantía de obligaciones fiscales a cargo de terceros".

Cuando un recurso se interponga ante autoridad fiscal incompetente, ésta lo turnará a la que sea competente.

Por otra parte, el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, deberá agotarse previamente a la promoción del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La presentación extemporánea de alguno de los recursos analizados, dará lugar a su desechamiento por improcedente, toda vez que conforme a la ley se considerará un acto consentido por no promoverse en el plazo señalado al efecto.

La autoridad dispone de cuatro meses para dictar la resolución y notificarla al promovente, ya que de no hacerlo así tácitamente se entiende que se ha confirmado el acto impugnado, es decir, se presenta la figura de la Negativa Ficta.

Actualmente existen, dentro de la práctica forense fiscal, una diversidad de recursos administrativos, con términos y procedimientos distintos, por lo cual, el abogado defensor de los contribuyentes tiene que tener mucho cuidado para no promover directamente juicio en el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando exista un recurso administrativo previo que agotar.

En relación a lo anterior el tratadista Hugo Carrasco, opina que: "sería conveniente que todos los recursos administrativos fueran optativos y no obligatorios como sucede en su gran mayoría, salvo como por ejemplo, el recurso de revocación contemplado en el artículo 117 del Código Fiscal de la Federación, pues éste es optativo". (23)

2.5 El Juicio de Nulidad.

Por más de 50 años el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ha constituido un medio de defensa eficaz para los contribuyentes, que se ven afectados por la determinación de tributos federales a su cargo, por parte de la autoridad exactora, traduciéndose dicho juicio en una verdadera garantía de legalidad en materia fiscal.

Por tal motivo, haremos un breve estudio de la naturaleza y de las características fundamentales del procedimiento que se sigue ante el Tribunal Fiscal de la Federación, que lo han llegado a convertir en la actualidad en un verdadero instrumento de justicia tributaria.

Explica el maestro Gabino Fraga, en su obra "Derecho Administrativo" que: "en el año de 1936 se operó un serio cambio

(23) Carrasco Hiriarte, Hugo. Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal, Tercera ed., edit. Themis, México 1992, p. 9.

en nuestra legislación positiva al expedirse, el 27 de agosto, la Ley de Justicia Fiscal, creando el Tribunal Fiscal de la Federación destinado a conocer el contencioso-fiscal"⁽²⁴⁾, esto -- es, su finalidad fue la de conocer las controversias que se suscitaran entre los particulares y la administración. Este organismo tuvo la peculiaridad de encontrarse dentro del marco del Poder Ejecutivo y actuar por delegación de éste, es decir, su creación fue la de ser un Tribunal Administrativo de Justicia delegada, lo cual, dió lugar a numerosas discusiones sobre la constitucionalidad de dicho órgano, situación que vino a solucionar el criterio sustentado por la Suprema Corte, al considerar que la garantía de juicio o de jurisdiccionalidad consagrada en el artículo 14 constitucional, no implica que el juicio se tenga que seguir ante autoridades judiciales, y que mientras el Poder Judicial tuviese conocimientos de los asuntos contencioso-administrativos de carácter jurisdiccional, a través del juicio de amparo, la Constitución no sería violada.

Esto significa que tales tribunales de lo contencioso-administrativo realizan no una función administrativa sino jurisdiccional.

Planteamiento éste también, que provocó diferentes controversias, dado que no se podía aceptar que el Poder Ejecutivo rea

(24) Fraga, Gabino. Ob. Cit., p. 458.

lizará una función jurisdiccional. En este orden de ideas, la Constitución de 1857, en su artículo 97, atribuyó a los tribunales de la Federación, dependientes del Poder Judicial, el conocimiento y resolución de todo tipo de controversias, por lo que se pronunciaron diversidad de tesis para combatir la existencia de tribunales administrativos, por considerar que vulneraban el principio de la División de Poderes.

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por reformas y adiciones que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 30 de diciembre de 1946 y 25 de octubre de 1976, a fin de dar un sustento constitucional a los tribunales administrativos, mediante las reformas publicadas en el mismo Organó Oficial el 10 de agosto de - 1987, se adicionó la fracción XXIX-H del artículo 73 Constitucional que son del tenor literal siguiente:

"Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

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

Del texto constitucional podemos inferir que el Tribunal Fiscal de la Federación, no está sujeto a la dependencia de ninguna autoridad administrativa y ninguna de ésta interviene en sus procedimientos y resoluciones, lo cual ha determinado que

dicho organismo sea una institución formalmente administrativa, es decir, el contencioso-administrativo se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, que son los tribunales administrativos y, desde el punto de vista material, su función es la de un organismo jurisdiccional, es decir, que los procedimientos y actos que de él emanan tienen esta última naturaleza.

El procedimiento ante el Tribunal Fiscal de la Federación es únicamente un "juicio de nulidad", esto es, la aludida Ley de la Justicia Fiscal de 1936, establecía que el contencioso que se regulaba, sería de anulación y el tribunal no tendría otra función que la de declarar la nulidad o la de reconocer la validez de actos o procedimientos; esto quiere decir que el tribunal no contiene los poderes de un juez, por lo tanto, no puede más que pronunciar la anulación del acto que es puesto a su consideración, pero sin modificarlo ni menos aún dictar uno nuevo.

Lo anterior, nos conduce a manifestar que la única función del tribunal es, la de convalidar o nulificar los actos administrativos que se eleven a su consideración, lo cual lo estatuye el artículo 239 del Código Fiscal que dice:

"Artículo 239.- La sentencia definitiva podrá:

- I.- Reconocer la validez de la resolución impugnada;
- II.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada;
- III.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para deter-

minados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.
..."

Tenemos así que, los preceptos legales que rigen el procedimiento contencioso administrativo se establecen en el Título Sexto del Código Fiscal de la Federación, es decir, que tratándose de juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación se aplicarán las disposiciones de dicho título, puesto que según nos señala el fiscalista Hugo Carrasco que "se debe tener cuidado de no mezclar preceptos legales de los títulos V y VI, dado que regulan cuestiones totalmente diferentes, como son: por un lado, los Procedimientos Administrativos ante las autoridades, y por el otro, el Procedimiento Contencioso Administrativo", (25) Por otra parte, a falta de disposición expresa en el Código Tributario se aplicará el Código Federal de Procedimientos Civiles así lo establece el artículo 197 del citado Código Fiscal de la Federación y que es del tenor literal siguiente:

"Artículo 197.- Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación se regirán por las disposiciones de este título. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que se refiera a instituciones previstas en este código y que la disposición supletoria se avenga al procedimiento contencioso que el mismo establece.
..."

Lo anterior significa que, la disposición que se vaya a aplicar del Código Federal de Procedimientos Civiles debe ser

(25) Carrasco Hiriarte, Hugo. Ob. Cit., p. 155.

compatible con el procedimiento establecido en el Código Tributario, esto es, que no se vaya a introducir cuestiones ajenas o extrañas a dicho procedimiento al grado de que en lugar de complementarlo se llegara a desvirtuar su naturaleza.

La procedencia del juicio esta enlazada a la competencia del propio Tribunal, por ende, nuestro Ordenamiento Tributario nos indica los casos en que es improcedente el juicio ante el tribunal como son: que no afecten los intereses del demandado; que sean materia de un recurso o juicio pendiente de resolución, ante una autoridad administrativa o ante el mismo tribunal; que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial; cuando no se haga valer agravio alguno; cuando de las constancias de autos se advierta que no existe el acto reclamado o bien, que el acto administrativo hubiere sido consentido, entre otras. En los casos de improcedencia se dará lugar al rechazo de la demanda, es decir, se tendrá por no interpuesta; igual situación se creará cuando se de alguna causal de sobreseimiento como puede ser: que el demandante se desista de su demanda; que el demandante muera durante la tramitación del juicio; que la autoridad demandada revoque el acto impugnado y cuando la ley establezca un impedimento para que se dicte resolución de fondo.

Las promociones que se presenten ante las Salas Regionales, deberán estar firmadas por quien las formule, ya que de no hacerlo así se tendrán por no presentadas, con excepción en el caso de que el promovente no sepa o no pueda firmar, para lo cual,

sólo imprimirá su huella digital y que a su ruego firme otra persona. Cuando no se promueva a nombre propio, la representación en juicio deberá estar plenamente acreditada, ya que se prohíbe la gestión de negocios. Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a personas que a su nombre reciba notificaciones, quien podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos; las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines. Tanto los autorizados de los particulares, como los delegados de las autoridades, deberán ser Licenciados en Derecho, ya que sin este requisito no podrán actuar en nombre de sus patrocinados.

2.6 Recurso de Revisión Fiscal.

Una vez pronunciada la sentencia por la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación, tanto la autoridad como el particular que consideren que dicha sentencia les es desfavorable, pueden impugnarla a través de los medios de defensa que preve el Código Fiscal de la Federación y que vienen a ser los Recursos.

Los recursos, dentro del procedimiento contencioso-administrativo, son instancias ante la propia Sala Regional que tramitó el juicio o ante su superior jerárquico, es decir, la Sala Superior. Los principales recursos que existen dentro del juicio de nulidad son los siguientes:

A).- Recurso de Queja.

La Queja procede, por una sola vez, en los casos de incumplimiento de sentencia firme, ante la Sala Regional que instruyó en primera instancia el juicio en que se dictó la sentencia de acuerdo con las siguientes reglas:

1). Procederá contra la indebida repetición de un acto o resolución anulado, así como cuando el acto o resolución emitido para cumplimentar una sentencia, se incurra en exceso o defecto en su cumplimiento, pero no procederá respecto de actos negativos de la autoridad administrativa.

2). Se interpondrá por escrito ante el magistrado que actuó como instructor, dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación del acto o resolución que la provoca, asimismo se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, o bien repetición del acto o resolución anulado.

3). En caso de que haya repetición del acto anulado, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos el acto repetido y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

4). Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos el acto o resolución que provocó la queja y concederá al funcionario res-

ponsable veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos, precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir.

5). Durante el trámite de la queja, sólo se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución si, se solicita ante la oficina ejecutora y se garantiza el interés fiscal.

Como se puede observar, mediante el recurso de queja, se pretende resolver la resistencia de la autoridad administrativa, a cumplir la sentencia de la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación.

B).- Recurso de Reclamación.

De la reclamación podemos decir a grosso modo que procede ante la Sala Regional en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que deseche la demanda, deseche la contestación, deseche alguna prueba, decreten el sobreesamiento del juicio y aquellas que rechacen la intervención del tercero. La reclamación se promoverá dentro del plazo de quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación respectiva.

Una vez interpuesto el recurso, se correrá traslado a la contraparte, para que exprese lo que su derecho convenga en un término de quince días, y sin más trámite se dará cuenta a la Sala, para que resuelva lo conducente en un plazo de cinco

días. La reclamación puede ser promovida tanto por el particular como por la autoridad.

Debemos aclarar, que la reclamación no procede contra la notificación del acuerdo relativo a alguna prevención que no se cumplió y que como consecuencia, se originó que se hiciera efectivo el apercibimiento decretándose en su caso el desechamiento de la demanda.

C).- Recurso de Revisión.

La procedencia del recurso de revisión lo encontramos primeramente, en la fracción I-B del artículo 104 de la Constitución General que establece:

"Art. 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

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

Dentro del Código Fiscal de la Federación, el recurso de revisión, se encuentra regulado en el artículo 248, y procede contra las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas emitidas

por las mismas Salas.

Consideramos que al recurso de mérito, se le de el tratamiento de Recurso de Revisión Fiscal, dado que solamente se le permite a la autoridad hacerlo valer. En efecto, de la lectura tanto del primer párrafo como del cuarto párrafo del precepto antes indicado se deduce la anotada consideración.

Veamos:

"Artículo 248.- Las resoluciones de las salas regionales que decreten o nieguen sobreseimiento y las sentencias definitivas podrán ser impugnadas por la autoridad, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la sala regional respectiva, mediante escrito que presente ante esta última dentro del término de quince días.....La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá interponer el recurso cuando la resolución o sentencia afecte el interés fiscal de la Federación y, a su juicio, el asunto tenga importancia, independientemente de su monto..."

Como se aprecia el recurso de revisión es exclusivo de la autoridad administrativa; en cambio al particular, cuando le sean desfavorables las resoluciones que decreten o nieguen el sobreseimiento y las sentencias definitivas, deberá ocurrir al Juicio de Amparo Directo. Al respecto comenta el ilustre tratadista Héctor Fix-Zamudio lo siguiente:

"Tenemos la convicción que hemos expresado -- en otros trabajos, en el sentido de dicha -- "revisión fiscal" no es sino un Juicio de Amparo disfrazado, debido a que ha persistido la orientación tradicional recogida por la -- Jurisprudencia, en el sentido de que el propio Amparo sólo puede utilizarse por los particulares afectados en la defensa de sus de-

rechos constitucionalmente consagrados, pero no por las autoridades que carecen de tales-derechos;..." (26)

De lo transcrito con anterioridad, coincidimos con dicho tratadista, dado que el Fisco, cuando actúa haciendo uso de su facultad soberana de cobrar impuestos, multas u otros pagos fiscales, obra ejerciendo una prerrogativa inherente a su soberanía, por lo cual no puede concebirse que el Poder pida amparo en defensa de un acto del propio Poder.

En cuanto a las hipótesis de procedencia, señaladas por el citado artículo 248 del Código Tributario, destacan las siguientes:

1) Por violaciones procesales cometidas durante el juicio, siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.

2) Por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

3) Cuando la cuantía del asunto exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de su emisión.

(26) Fix-Zamudio, Héctor. El Amparo Mexicano en Materia Administrativa y la Revisión Fiscal, Estudios Jurídicos, Sinaloa 1983, p. 76.

4) En el caso de contribuciones que deban determinar o cubrirse por períodos inferiores a doce meses, para determinarse la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir, el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el período que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

5) Cuando la cuantía sea inferior de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del Distrito Federal o sea indeterminada. En este caso el recurso procederá cuando el negocio sea de importancia y trascendencia, debiendo la autoridad razonar esa circunstancia para que sea admitido el recurso.

En materia de aportaciones de seguridad social se presume que tienen importancia y trascendencia los asuntos que versen sobre:

- la determinación de sujetos obligados;
- de conceptos que integran la base de cotización y;
- del grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo.

La revisión también procederá contra las resoluciones o sentencias que dicte la Sala Superior del Tribunal, cuando ejerza su facultad de atracción para resolver los juicios que por sus características especiales así lo ameriten y que son:

a).- Que el valor del negocio exceda de cien veces el salario mínimo general vigente para el área geográfica del Distrito Federal, elevado al año;

b).- Para su resolución sea necesario establecer por primera vez, la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

Por último, cuando el particular interpone el amparo directo y la autoridad interpone el recurso de revisión fiscal, desde luego, en el supuesto de que la resolución o sentencia recurrida sea parcialmente favorable y parcialmente desfavorable a ambas partes, la autoridad competente para resolver el recurso será la misma que resolverá el amparo directo, así se estatuye en el Código Fiscal en el numeral 249 que señala:

"Artículo 249.- Si el particular interpuso amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada mediante el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo resolverá el citado recurso, lo cual tendrá lugar en la misma sesión en que decida el amparo".

Consideramos, por lo antes expuesto que, de acuerdo con el principio jurídico NULLUM TRIBUTUM SINE LEGE, el cual, interpretado en sentido contrario significa que las contribuciones deben estar establecidas en ley; esto es, para que el Estado tenga el derecho a recaudar las contribuciones de sus gobernados, aquellas deben tener una base constitucional y legal.

Así, la autoridad administrativa deberá cumplir con las formas y procedimientos legales, al ejercitar sus facultades de comprobación o emitir sus resoluciones de carácter fiscal, en la que determinen a los contribuyentes una situación tributaria, ya que de no hacerlo de este modo, se violaría en detrimento de dichos contribuyentes las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

Es por ello, que el particular afectado por una resolución de autoridad fiscal pueda en su momento, hacer uso de los recursos o medios de defensa consagrados en los Ordenamientos Tributarios, para hacer valer sus derechos y de esta manera defenderse de los actos de la autoridad hacendaria, cuando ésta se extra limite en sus funciones.

C A P I T U L O I I I

NATURALEZA JURIDICA DE LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO EN MATERIA FISCAL EN EL JUICIO DE AMPARO.

3.1 Concepto genérico de la suspensión de los Actos Reclamados.

El objeto esencial de la suspensión del acto reclamado es por una parte, mantener viva la materia del amparo; por la otra, la de evitarle perjuicios de difícil reparación al quejoso, esto es, el legislador al haber previsto y regulado esta institución impidió que el juicio de amparo quedare sin materia como consecuencia de la ejecución de los actos reclamados, en muchos casos irreparables, a la vez, evitó que el quejoso sufriera molestias mientras no se determinara si el acto que se combate fuera o no inconstitucional.

La suspensión del acto reclamado consiste en que al iniciarse el juicio de amparo el Juez de Distrito que conoce de dicho juicio, decreta que el acto o la resolución que reclama el quejoso quede pendiente de ejecutarse hasta que cause ejecutoria la resolución del juicio de amparo.

La suspensión de los actos reclamados constituye una medida cautelar que beneficia al quejoso, ya que su objeto es otorgar una protección jurídica contra un daño o perjuicio inminente, impidiendo que el acto que se combate se realice, puesto que ello implica una actividad lesiva a sus intereses, sean estos jurídicos o pecuniarios. Al respecto señalan los distinguidos juriscorsultos Soto y Liévano que:

"la suspensión como su nombre lo indica, tiene por objeto paralizar o impedir la actividad que desarrolla o está por desarrollar la autoridad responsable, y precisamente no viene a ser sino una medida precautoria que la parte quejosa solicita con el objeto de que el daño o los perjuicios que pudiera causarle la ejecución del acto que se reclama no se realicen". (27)

Dentro del Juicio de Amparo, la suspensión del acto reclamado opera como una medida precautoria, porque existe la inminencia de un daño o perjuicio para el que la solicita, produciéndose consecuencias o efectos desastrosos si dicha medida cautelar no fuere concedida; sin embargo, también es tarea del juez analizar, antes de concederla, si con esa concesión se pueden originar a su vez daños o perjuicios para otra persona, en tal caso es necesario exigir a quien hace la solicitud una garantía que caucione esos daños o perjuicios, para el caso de que resultará inoperante la medida cautelar concedida. Por lo que cabe resaltar que la medida precautoria de mérito, es tan importante como la propia sentencia que ponga fin al Juicio de Garantías.

Existe la opinión del jurista Ignacio Burgoa, en el sentido de que a la suspensión de los actos reclamados se le suele adscribir el carácter de providencia o medida cautelar, agregan

(27) Soto Gordo, Ignacio y Liévano Palma, Gilberto. La Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo, Segunda Edición, ed. Porrúa, México 1977, p. 47.

do que tal criterio es correcto, si esta situación procesal conserva la materia del amparo impidiendo que el acto de autoridad se ejecute o produzca sus efectos en detrimento del quejoso.

Pero, estimar a la suspensión como providencia cautelar con las modalidades que a esta institución se le atribuyen dentro del Derecho Procesal, es inadmisibles porque se atenta contra su naturaleza jurídica. Así, Burgoa sostiene que "la suspensión no es una providencia constitutiva, sino mantenedora o conservadora de una situación ya existente, evitando que se altere con la ejecución de los actos reclamados o por sus efectos y consecuencias". (28)

Por otro lado, el ilustre Ricardo Couto, afirma en torno a la suspensión del acto reclamado que, surge la necesidad de atribuir a ésta los efectos de amparo provisional, sustentando que si la sentencia de amparo tiene por objeto impedir que se ejecute el acto violatorio en perjuicio del quejoso amparándolo y protegiéndolo, entonces la suspensión si produce los efectos del amparo, con la diferencia de que la sentencia produce efectos de modo definitivo y la suspensión temporalmente, esto es, por el tiempo que duce el juicio de garantías. En este sentido se manifiesta Couto al establecer lo siguiente:

(28) Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo, Vigésimosexta edición, ed. Porrúa, México 1989, p. 712.

"desde que el quejoso obtiene la suspensión, se encuentra protegido por la ley; su situación jurídica continúa siendo la que era antes de que el acto violatorio hubiera tenido lugar; cierto que este acto sigue subsistiendo, porque sólo el amparo puede nulificarlo; pero como su ejecución es detenida por la suspensión, el quejoso está gozando de sus garantías desde que ésta le es concedida, y la sentencia de amparo no viene a producir otro resultado práctico a su favor que el de convertir en definitiva la protección de que ya disfrutaba por virtud de la suspensión". (29)

Ante la gran gama de opiniones a favor y en contra, nosotros coincidimos con la opinión del maestro Burgoa en el sentido de que:

"La suspensión no puede anticipar provisionalmente los efectos de la sentencia que se pronuncie en cuanto al fondo del amparo ni constituye, por ende, ningún 'amparo provisional', por la sencilla razón de que para concederla o negarla el órgano de control no debe tomar en cuenta la posible inconstitucionalidad de los actos reclamados sino exclusivamente, las condiciones genéricas de su procedencia, como son, que los actos que se combatan sean ciertos, que siendo ciertos, su naturaleza, permita su paralización, y que, operando estas dos circunstancias, con su otorgamiento no se afecte el interés social ni se contravengan disposiciones de orden público". (30)

Del mismo modo, consideramos que no se puede aplicar el principio dentro de nuestra legislación, de que la autoridad de

(29) Couto, Ricardo. Tratado Teórico-Práctico de la Suspensión en el Amparo, Cuarta edición, ed. Porrúa, México 1983, p. 43.

(30) Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. Cit., p. 712.

amparo emita un juicio "provisional" sobre la inconstitucionalidad de los actos reclamados; asimismo, e independientemente de que se haya concedido al quejoso la suspensión de los actos reclamados, el juicio constitucional puede culminar con un fallo de sobreseimiento, en tal caso la "prevención provisional" es totalmente inoperante.

Gramaticalmente, suspender es paralizar, impedir, detener lo que esta en actividad o diferir por algún tiempo una acción u obra o si esta acción u obra, se ha iniciado detener su continuación, paralizando los efectos aún no producidos pero que estén por realizarse, tal suspensión durará sólo el tiempo que dure la tramitación del juicio, desde que se concede hasta que se emita la sentencia definitiva.

La suspensión en materia de amparo siempre opera sobre el acto reclamado, su finalidad es la paralización o cesación temporal, limitada de un acto de autoridad siempre que este acto sea positivo; pero esta paralización o cesación temporal de un acto de autoridad, no conlleva a la invalidación o anulación de dicho acto, sino que su objeto es detener su desarrollo futuro. Así podemos conceptualizar a la suspensión en general como -- "aquel acto (de autoridad) positivo susceptible de paralización o cesación temporal limitado, consistente en impedir para lo futuro el inicio, el desarrollo o las consecuencias del acto reclamado".

Ahora bien, la suspensión del acto reclamado puede operar de dos maneras:

- a).- Evitar que se realice el acto desde su inicio; o bien,
- b).- Impidiendo el desarrollo o las consecuencias del propio acto,

Lo anterior se explica así: el artículo 11 de la Ley de Amparo especifica que es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la Ley o el acto reclamado. Por lo que respecta al primer inciso el acto está en potencia, es decir, que la autoridad responsable TRATA DE EJECUTAR; y en el segundo inciso la autoridad responsable - EJECUTA ya el acto reclamado y la suspensión va a operar por consiguiente deteniendo su desarrollo y, por ende, sus consecuencias.

La naturaleza jurídica de la suspensión de los actos reclamados la encontramos en el artículo 107 fracción X de nuestra Carta Magna que establece lo siguiente:

"ART. 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las siguientes bases:

...

X.- Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

..."

De lo antes señalado se desprende que los actos reclamados pueden ser o no suspendibles, esto dependiendo en gran medida de la naturaleza de la violación alegada, es decir, es primordial determinar su carácter, su importancia, su gravedad y sus consecuencias realizando una valoración conjunta de la misma - violación, el perjuicio individual y el interés social.

Por cuanto hace a la procedencia de la suspensión, ésta se otorgará dependiendo fundamentalmente de la naturaleza del acto reclamado, y de su respectiva clasificación, esto es, para que el acto reclamado sea susceptible de suspenderse, aquel debe de ser de carácter positivo; lo cual significa que el acto implique pronunciación, orden o ejecución de la autoridad responsable, o lo que es lo mismo, un hacer de la propia autoridad. Por tanto, entendemos por acto positivo aquel que implica ordenes o mandatos de autoridad para que se ejecute determinado hecho.

Por el contrario, cuando el acto reclamado no tiene el carácter positivo, sino negativo, es decir, cuando la autoridad responsable se niega a hacer alguna cosa, por ende, la suspensión no procederá respecto de dichos actos. Asimismo, existen los actos prohibitivos, los cuales se traducen en actos esencialmente positivos, porque implican la existencia de una orden de autoridad, en el sentido de que no se realice algo o en imponer obligaciones de no hacer a la actividad de los gobernados, de lo cual deducimos que si es procedente la suspensión contra dichos actos.

Por otra parte, existen los actos negativos con efectos positivos, en los cuales la negativa de la autoridad, en que se hace consistir el acto reclamado, tiene efectos positivos; entonces la suspensión es susceptible de otorgarse para impedir que se produzcan esos efectos.

Otro caso en que es improcedente la suspensión, estriba en que el acto reclamado sea consumado, es decir, se entiende por acto consumado aquel que sea realizado totalmente, y cuando un acto de autoridad se ha ejecutado íntegramente es evidente que la suspensión contra el acto reclamado es improcedente, ya que la suspensión no tendría ya materia en que operar o respecto de la cual surtir sus efectos.

Por lo que toca a los actos declarativos de la autoridad, la Suprema Corte ha sostenido que dichos actos llevan en sí mismo un principio de ejecución, por lo tanto, si es procedente la suspensión, definiéndose el acto declarativo como el acontecimiento en que la autoridad resuelve una situación jurídica, sin que la resolución en sí misma produzca consecuencias o efectos que se traduzcan en hechos o implique actos de ejecución, pero si sirve de base para que otras autoridades ejecuten actos positivos en perjuicio del quejoso.

Otra cuestión que se suscita en relación a la procedencia de la suspensión, se enfoca con los llamados actos de tracto su-

cesivo, conceptuándolos como aquellos cuya realización no tiene unicidad temporal; es decir, para la integración de su objeto se necesita una sucesión de hechos, entre cuya respectiva realización medie un lapso determinado; la suspensión otorgada, en estos casos, suspende los efectos aún no realizados, los ya realizados no se suspenden.

Por último, en relación a la procedencia de los actos futuros inminentes, la Ley de Amparo establece claramente su procedencia, ya que de la lectura del artículo 11 de dicha ley se plasma la idea de que autoridad responsable, no únicamente es aquella que dicta, ordena o ejecuta el acto reclamado, sino que trate de ejecutivo, lo cual implica que este puede ser futuro, por ende, existe inminencia en su ejecución, entendiéndose por actos futuros inminentes los que están muy próximos de realizarse, o sea, su comisión es más o menos segura de un momento a otro.

La suspensión no produce efectos restitutorios, esto es, que detiene o paraliza, el acto reclamado, pero no destruye los efectos ya producidos, lo cual es propio de la sentencia ejecutoriada de amparo.

3.2 Procedencia de la Suspensión de los Actos Reclamados en Materia Fiscal.

De conformidad con lo establecido en la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo, la suspensión del acto reclamado es susceptible de clasificarse, desde el punto de vista de su procedencia, a saber: Oficiosamente por el órgano de control y a petición del quejoso, tal como lo dispone el artículo 122 de la Ley de Amparo que a la letra dice:

"ART. 122.- En los casos de la competencia de los jueces de Distrito, la suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición de la parte agraviada, con arreglo a las disposiciones de este capítulo".

Esta disposición, como se aprecia, consagra la procedencia de la suspensión de los actos reclamados en los Juicios de Amparo Indirecto o Amparo Bi-instancial como también se le denomina, es decir, aquellos en los que los Jueces de Distrito conocen en primera instancia.

3.2.1 La Suspensión Oficiosa.

La suspensión de oficio es aquella que se concede por el Juez de Distrito, sin que previamente exista ninguna gestión del agraviado solicitando su otorgamiento. La procedencia de la suspensión oficiosa, deriva de un acto unilateral y potestativo del Juez de Amparo y obedece a la gravedad del acto reclamado, al peligro o riesgo de que de ejecutarse éste, quede sin

materia el juicio constitucional por imposibilidad de que se cumpla la sentencia de amparo, que confiera al quejoso la protección de la Justicia Federal.

Así, la procedencia de la suspensión de oficio en el juicio de amparo indirecto está en razón de dos factores que son:

- La naturaleza del acto reclamado; y
- La necesidad de conservar la materia de amparo.

Estas dos determinantes se encuentran previstos en el artículo 123 de la Ley de Amparo que dice:

"ART. 123.- Procede la suspensión de oficio

I.- Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro, o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal.

II.- Cuando se trate de algún otro acto, que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada.

La suspensión a que se refiere este artículo se decretará de plano en el mismo auto en que el juez admita la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, para su inmediato cumplimiento, haciendo uso de la vía telegráfica, en los términos del párrafo tercero del artículo 23 de esta Ley".

De la lectura del numeral antes transcrito, se colige que los efectos de la suspensión de oficio únicamente consistirán en ordenar que cesen los actos que directamente pongan en peligro la vida, permitan la deportación o el destierro del quejoso o la ejecución de alguno de los actos prohibidos por el ar-

título 22 constitucional, como son las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

Tratándose de los actos previstos en la fracción II de el artículo en comento, los efectos serán los de ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden, tomando el juez las medidas pertinentes para evitar la consumación de los actos reclamados.

Respecto de la suspensión de oficio, ésta es por naturaleza irrevocable; esto es, no puede revocarse, ni por el juez de Distrito ni por el Tribunal Colegiado, porque no admite recurso alguno, por lo tanto, perdurará todo el tiempo que sea necesario hasta que se resuelva ejecutoriamente el juicio de garantías y en esa virtud, esta medida preventiva, tiene fuerza definitiva mientras no se decida en el fondo el juicio de amparo. Por otra parte, tal beneficio se decide de plano, es decir, sin sustanciar por cuerda separada el incidente y sin exigir requisito alguno para que surta efectos.

Como se ve de lo anteriormente expuesto, la suspensión de oficio tiende a la protección de los derechos personalísimos del agraviado, en todos los casos en que se ataque su condición de hombre, y por excepción opera la medida de oficio en el aspecto patrimonial, cuando se trata de proteger un valor insusti-

tuible, que no puede restituirse físicamente si llegara a ser destruido, ni resarcirse por ser una calidad inherente a la cosa y que tampoco es apreciable en dinero.

3.2.2 La Suspensión a petición de parte.

La otra modalidad de la providencia cautelar en el juicio de amparo es la suspensión ordinaria, la que por estar de cierta manera a la solicitud que realice el agraviado, haciendo de esta solicitud una condición de procedencia. Es por ello, que también en la práctica se conoce con el nombre de suspensión a petición de parte.

Este procedimiento cautelar se desarrolla en dos etapas que han sido calificadas por la Ley, la Jurisprudencia y los Doctrinarios como Suspensión Provisional y Suspensión Definitiva.

La Ley de Amparo en su artículo 124 señala los casos en que se otorgará la suspensión a petición de parte y dispone:

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

I.- Que lo solicite el agraviado;

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

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

..."

En estos casos que señala el precepto anteriormente transcrito, es procedente conceder la suspensión. Asimismo, el aludido numeral en su fracción II, establece de manera enunciativa más no limitativa, los casos en que el Juez de Amparo deberá negar la suspensión a petición de parte y son los siguientes:

"ART. 124.-

...
II...

Se considerará, entre otros casos, que si siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando de concederse la suspensión se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes; se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos, o el alza de precios con relación a artículos - - - de primera necesidad o bien de consumo necesario; se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la raza; o se permita el incumplimiento de las ordenes militares;

...

Como se mencionó, está enumeración no es limitativa, teniendo como objeto dar una pauta al juez para normar su criterio, en los supuestos casos de que pueda existir perjuicio al interés social o que haya contravenciones a disposiciones de orden público. Por lo tanto, en los casos enumerados, el juez carece de la facultad de juzgar sobre la procedencia de la suspensión, estando constreñido a negarla, pero conservando tal facultad respecto de aquellas que no sean objeto de la enumeración.

El último párrafo del artículo 124 establece que "el juez de Distrito, al conceder la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas

pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio".

Al decir de este último párrafo, el legislador quiere que el juez de Distrito no se limite a conceder la suspensión, sino que fije sus alcances, la manera como debe ser cumplida; así también, el Juez debe de tomar medidas para conservar la materia del amparo, esto es, como los actos cuya ejecución dejan sin materia el juicio constitucional, es decir, los actos que se consumen de un modo irreparable.

La procedencia de la suspensión ordinaria se fundamenta en tres condiciones genéricas necesariamente concurrentes y que son:

- a).- Que los actos sean ciertos;
- b).- Que la naturaleza de los mismos permita su paralización;
- c).- Que reuniéndose los dos extremos anteriores se satisfagan los requisitos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo.

En relación al primer presupuesto para que la suspensión opere, es necesario que los actos existan, que sean ciertos, dado que si el quejoso no comprueba su existencia, no existe materia sobre que decretar la citada medida cautelar.

En cuanto al segundo de los presupuestos señalados, consistente en la paralización del acto reclamado, es de mani-

festarse que en relación con este aspecto, la influencia que - ejerce la naturaleza del acto es decisiva, toda vez que para que sea procedente el otorgamiento de la suspensión, es menester que los actos reclamados no sean integramente negativos, ni esten totalmente consumados, por último si la realización de los mismos trae aparejada la idea de futuridad, dichos actos sean futuros inminentes.

3.3 Suspensión de los Actos Reclamados antes los Tribunales Colegiados de Circuito.

La competencia para conocer de la Suspensión en los Juicios de Amparo Directo, que también conocemos como Amparo Uni-Instancial corresponde a la propia autoridad responsable, según lo establecen los artículos 107 fracción XI, de la Constitución General y 170 de la Ley de Amparo, que son del tenor literal siguiente:

"ART. 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

...
 XI.- La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los tribunales colegiados de circuito, y la propia autoridad responsable decidirá al respecto; en todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los juzgados de Distrito;

..."

"ART. 170.- En los juicios de amparo, de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, la autoridad responsable decidirá sobre la suspensión de la ejecución del acto reclamado con arreglo al artículo 107 de la Constitución, sujetándose a las disposiciones de esta ley".

De lo antes indicado, tenemos que no es el propio Tribunal Colegiado de Circuito quien se encarga de dictar las medidas - suspensionales, sino que tal atribución le corresponde a la - autoridad responsable que ha dictado la sentencia reclamada.

Para el caso de que el acto reclamado consista en sentencia definitiva del orden administrativo la suspensión se concederá a instancia del quejoso siempre y cuando se reúnan los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo en relación con el artículo 173 del citado ordenamiento legal, el cual literalmente establece:

"ART. 173.- Cuando se trate de sentencias definitivas o de resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas en juicios del orden civil o administrativo, la suspensión se decretará a instancia del agraviado si concurren los requisitos que establece el artículo 124, o el artículo 125 en su caso, y surtirá efecto si se otorga caución bastante para responder de los daños y perjuicios que pueda ocasionar a tercero.

En los casos a que se refieren las disposiciones anteriores, son aplicables los artículos 125 párrafo segundo, 126, 127 y 128. ..."

Del artículo antes transcrito se infiere lo siguiente:

Por una parte, en los amparos uni-instanciales en que el acto reclamado esté constituido por una sentencia del orden - civil o administrativo, la suspensión sólo procederá a petición de parte.

Por la otra, si la sentencia definitiva reclamada impone al agraviado prestaciones de carácter fiscal, la suspensión so-

licitada deberá, regirse por lo estauído en el precepto 135 de la Ley de Amparo que se aplica por analogía.

En este sentido afirma Burgoa:

"Si conforme a las leyes fiscales la suspensión ya hubiere sido concedida al quejoso -- por la autoridad exactora o por el tribunal-administrativo responsable, tal medida debe subsistir mientras se falla ejecutoriamente el amparo directo contra la sentencia definitiva que dicho tribunal haya pronunciado. En este caso, la suspensión que el tribunal responsable decreta a consecuencia del ejercicio de la acción constitucional, no tiene otro efecto que el de prolongar la que el quejoso ya hubiese obtenido con antelación, al promover el juicio fiscal en el que haya recaído la sentencia reclamada". (31)

Ahora bien, si el fallo administrativo que se combata en Amparo Directo impone al quejoso prestaciones distintas de las fiscales, la suspensión debe regirse por las reglas que atañen a la misma medida cautelar dentro del amparo directo en materia civil, sin dejar de tomarse en cuenta lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley de Amparo.

No obstante, el Tribunal Administrativo responsable, para conceder o negar la suspensión del acto reclamado, debe estimar si con ella se afecta o no el interés social o se contravienen o no disposiciones de orden público de conformidad con lo dis-

(31) Ibidem. p. 812.

puesto por el artículo 175 de la Ley de Amparo que establece:

"ART. 175.- Cuando la ejecución o la inejecución del acto reclamado pueda ocasionar perjuicios al interés general, la suspensión se concederá o negará atendiendo a no causar esos perjuicios.

En estos casos la suspensión surtirá sus efectos sin necesidad de que se otorgue fianza".

Asimismo, para el caso de que se garantice el interés fiscal y surta efectos la suspensión, aquélla deberá otorgarse ante la propia autoridad responsable según lo prescribe el artículo 176 de la Ley de Amparo que al efecto señala:

"ART. 176.- Las cauciones a que se refieren los artículos 173 y 174 de esta ley se harán efectivas ante la misma autoridad responsable, tramitándose el incidente de liquidación en los términos establecidos por el artículo 129".

3.4 Diversas Clases de Suspensión.

La Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera general señala tres tipos de suspensión a saber que son:

- 1) Suspensión de Oficio.
- 2) Suspensión Provisional.
- 3) Suspensión Definitiva.

En el subcapítulo 3.2.1 hicimos referencia a la suspensión de oficio en relación a su procedencia, motivo por el cual en

en este subcapítulo analizaremos las restantes.

3.4.1 La Suspensión Provisional.

El quejoso, al presentar su demanda de garantías, se encuentra en aptitud de solicitar la suspensión provisional, con el fin de que no se le causen daños o perjuicios de difícil reparación con la ejecución del acto reclamado, suspensión que se tramita en un incidente por cuerda separada. Esta suspensión es una paralización que afecta a la actividad de la autoridad, y recibe el nombre de "provisional" porque tiene vida jurídica mientras el Juez de Distrito dicta la resolución que corresponda en el incidente de suspensión, concediendo o negando la suspensión definitiva del acto que se reclama.

Así, la suspensión provisional es efecto de un acto potestativo unilateral, del juzgador de amparo, ya que para decretarla - no resuelve la cuestión de fondo.

El artículo 130 de la Ley de Amparo fija los requisitos que deben de reunirse para conceder la medida provisional y, al efecto señala:

"ART. 130.- En los casos en que proceda la Suspensión conforme el artículo 124 de esta Ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso, el juez de Distrito con la sola presentación de la demanda de amparo, podrá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se de-

frauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, o bien las que fueren procedentes para el aseguramiento del quejoso, si se tratare de la garantía de la libertad personal..."

Del contenido de este precepto se aprecia que los requisitos que deben de reunirse, además, de los señalados en el artículo 124 de la Ley de Amparo son dos:

1. Que haya peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado;
2. Que esa ejecución inminente pueda producir notorios perjuicios al quejoso.

Consiguientemente, el mantenimiento del estado que guardan las cosas en el momento de decretarse la suspensión provisional, subsiste hasta que se resuelva el incidente de suspensión, negando o concediendo al quejoso la suspensión definitiva.

En este aspecto compartimos la idea del licenciado Ignacio Burgoa que señala:

"La suspensión provisional del acto reclamado es aquella orden judicial potestativa y unilateral que dicta el Juez de Distrito en el auto inicial del incidente de suspensión, previniendo a las autoridades responsables que mantengan las cosas en el estado que guarden al decretarse, mientras no se les notifique la resolución que conceda o niegue al quejoso la suspensión definitiva del acto reclamado". (32)

(32) Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. Cit., p. 783.

Los efectos de la suspensión provisional, consisten en la obligación que adquiere la autoridad responsable, de no seguir actuando en el negocio o asunto del cual surgió el acto que se impugna, comienzan en el instante en que se notificó a la autoridad responsable el auto en que se concede dicha suspensión y vence, naturalmente, hasta que se hace a la autoridad responsable la notificación de la suspensión definitiva.

En resumen, la suspensión provisional tiene el propósito de que no se produzcan los efectos o consecuencias jurídicas del acto reclamado. Al respecto manifiestan los tratadistas Soto y Liévano lo siguiente: "mantener las cosas en el estado que guarden a virtud de la suspensión provisional, consiste en que la autoridad responsable suspenda la actividad que esta desarrollando con el propósito de realizar el acto reclamado, o bien en que no se produzcan los efectos jurídicos del acto, cuando este no tiene realización material".⁽³³⁾

3.4.2 La Suspensión Definitiva.

Los requisitos genéricos para la procedencia de la suspensión definitiva, son los mismos que se establecieron para la procedencia de la medida precautoria provisional: primeramente, que el agraviado la solicite; el segundo requisito es que la -

(33) Soto Gordo, Ignacio y Liévano Palma, Gilberto. Ob. Cit., p. 59.

suspensión del acto reclamado, no perjudique al interés social ni contravenga disposiciones de orden público; en tercer lugar, que los daños y perjuicios que el quejoso puede resentir, con la ejecución del acto que reclama, sean de difícil reparación.

Tenemos pues, que la suspensión definitiva es una medida transitoria, ya que sólo tiene vigencia durante la secuela del juicio de Garantías, y concluye al causar ejecutoria la respectiva sentencia de amparo.

La Ley de Amparo en su artículo 124 establece las facultades del Juez de Distrito, al conceder la suspensión definitiva y consisten, en que dicho funcionario judicial procure "fijar la situación en que habrán de quedar las cosas" al otorgar la citada medida precautoria, así también, el precepto mencionado establece que el juez tome "las medidas pertinentes para conservar la materia de amparo hasta la terminación del juicio". Esto es, el ejercicio de estas facultades autoriza legalmente al juez de Distrito, para establecer las modalidades que considere convenientes, tanto frente al quejoso como a las autoridades responsables. Por consiguiente, el juez de Distrito en la interlocutoria suspensiva establece el cumplimiento de obligaciones para ambos sujetos procesales; por una parte, precisar las condiciones a que debe someterse el quejoso para gozar del beneficio suspensivo; por la otra, el demarcar a las autoridades responsables el ámbito en que no pueden actuar frente al quejoso y a virtud de la suspensión, así como la esfera en que conser-

van su jurisdicción propia respecto a él. Así, tanto el quejoso como las autoridades responsables se subordinan a la potestad del Juez de Distrito, sin que a las autoridades responsables les sea dable invocar sus propias facultades legales para eludirla. Luego entonces, al otorgarse la suspensión definitiva, los actos reclamados que se hayan paralizado o detenido, no pueden ser ejecutados de ningún modo por las autoridades responsables, ya que éstas quedan desposeídas del imperio que pudiere conferirles la ley que determine sus actividades.

Por otro lado, el artículo 125 de la Ley de Amparo manda que, si la suspensión definitiva del acto reclamado puede ocasionar daño o perjuicio a un tercero, el juez de Distrito exigirá que el quejoso otorgue garantía bastante para reparar ese daño e indemnizar ese perjuicio, en caso de que no obtuviese la protección Constitucional. En relación con este punto, el distinguido amparista Luis Bazdresch comenta:

"La garantía de los intereses del tercero -- perjudicado que el artículo 125 exige para la suspensión definitiva, usualmente consiste en una fianza otorgada por alguna compañía oficialmente autorizada para hacerlo, pero también son legales, y el juzgado de Distrito debe admitirlas: a) la fianza de una persona que justifique su solvencia con la propiedad de bienes raíces, y en tal caso el juez del amparo mandará anotar el otorgamiento de la fianza al margen de la respectiva inscripción del dominio en el Registro Público de la Propiedad; b) la hipoteca de un inmueble libre de gravámenes; y c) el depósito en una institución bancaria oficial, de dinero en efectivo o de títulos financieros, al portador o endosados en blanco por su titular nominal; en el segundo caso la afectación de los tí--

tulos depositados debe ponerse en conocimiento de la institución que los haya expedido". (34)

El párrafo segundo del artículo 125 prevé que no sean estimables en dinero los perjuicios que el tercero pueda resentir con la suspensión definitiva, y en tal caso se faculta al juez de Distrito para que fije discrecionalmente a su prudente arbitrio, el importe de la garantía indispensable para la efectividad de la suspensión.

Por su parte, el artículo 126 de la Ley de Amparo autoriza que cuando la suspensión definitiva de un acto reclamado origine perjuicios al tercero perjudicado, éste puede obtener su levantamiento, si por su parte, cauciona la restitución de las cosas al estado que guardaban antes de la violación, así como el pago de los daños y perjuicios que él quejoso pueda resentir por dicho levantamiento, y además cubre inmediatamente el costo de la caución que el quejoso hubiese otorgado para la efectividad de la suspensión que le fue concedida, coste que debe consistir en:

- a).- El monto de la prima, y los gastos pagados a la empresa afianzadora que hubiese otorgado la garantía;
- b).- El importe de las estampillas adheridas a los cer-

(34) Bazdresch, Luis. El Juicio de Amparo, Curso General, Quinta edición, ed. Trillas, México 1989, p. p. 225 y 226.

tificados de libertad de gravámenes y de valor fiscal, que hubiesen sido expresamente recabados para que un fiador particular, justificase su solvencia, más la retribución dada a dicho fiador particular, que no podrá exceder del cincuenta por ciento de la prima que habría cobrado una empresa de fianza;

c).- Los gastos legales de la escritura en que se hubiese otorgado garantía hipotecaria, para la efectividad de la suspensión, los de su registro, los de la cancelación y los del registro de ésta; o

d).- Los gastos legales que el quejoso acredite haber hecho para constituir el depósito en que consiste la garantía.

3.4.3 Suspensión contra el cobro de Contribuciones.

Hemos hablado de la suspensión que se rige, para su procedencia, por lo que dispone el artículo 124 de la Ley de Amparo; pero existen casos de excepción, previstos por los artículos 135 y 136 del Ordenamiento citado, por lo cual para efectos de este trabajo nos ocuparemos únicamente del artículo 135 de dicha Ley.

Estatuye el artículo 135 primer párrafo de la Ley de Amparo:

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

de la entidad federativa o municipio que corresponda".

No obstante que tal prevención sólo alude al cobro de contribuciones, hay que entender que la regla comprende el cobro de impuestos, multas u otros pagos fiscales tal y como lo establecía dicho precepto antes de su reforma.

Hemos afirmado con anterioridad que la suspensión definitiva debe concederse cuando los actos reclamados sean ciertos, si su naturaleza permite su paralización y si no se afecta el interés social ni se contravienen disposiciones de orden público. Pero, la obligatoriedad en el otorgamiento de la suspensión definitiva, no existe si los actos reclamados consisten en el cobro de impuestos, multas u otros pagos fiscales, es decir, de contribuciones, pues entonces el Juez de Distrito puede discrecionalmente conceder o negar dicha medida, tal como lo indica el precepto transcrito líneas arriba, pero, esta facultad no debe ser ejercida arbitrariamente.

Existe la tesis jurisprudencial de la Suprema Corte, visible con el número 124 en la Tercera Parte del Apéndice de 1975, que estatuye:

"la facultad discrecional que la ley otorga para conceder la suspensión contra el pago de impuestos previo depósito, se aplica, por regla general, en casos concretos, aislados, que no pueden ocasionar perjuicios al Estado; pero cuando con dicha suspensión se acrean evidentes perjuicios al Estado porque se le prive de sumas cuantiosas que le co-

rrespondan por concepto de impuestos, imposibilitando así la marcha normal de las funciones públicas, es improcedente conceder la suspensión contra el pago de impuestos". (35)

Por su parte el Tribunal Colegiado de Circuito ha sentado jurisprudencia, la que con el número 71 aparece publicada en la Sexta Parte del Apéndice 1975-1985, página 98, estableciendo que la jurisprudencia de la Suprema Corte antes transcrita "requiere, para su aplicación, que sea el Estado quien aporte en autos elementos de convicción suficientes que lleven al ánimo del juzgador la certeza de que efectivamente, de concederse la suspensión definitiva, se imposibilitaría la marcha normal de las funciones públicas, pues evidentemente se refiere a un caso extremo que pudiera dar lugar a perjudicar el desarrollo normal de los servicios públicos a cargo del Estado, porque el monto de los impuestos cuyo cobro entrañen los actos reclamados, sea de tal manera cuantioso, que su no percepción coloque al Estado en la situación de no poder desempeñar los servicios públicos a su cargo".

Consideramos que la exigencia del requisito del otorgamiento del depósito que indica el artículo 135 de la Ley de Amparo, es una reminiscencia de la idea tradicional que considera que el Fisco, por la naturaleza previligiada que se le atribuye

(35) Suprema Corte de Justicia de la Nación. Manual del Juicio de Amparo, Edit. Themis, México 1988, p. 114.

ye, no debe de litigar despojado.

3.5 Requisitos de Efectividad de la Suspensión en Materia Fiscal.

En los juicios de amparo, en los cuales la suspensión del acto reclamado sea de naturaleza fiscal, los requisitos de efectividad se establecen en razón del acto impugnado en la vía constitucional, es decir, que aquel entrañe el cobro de contribuciones como lo señala el artículo 135 de la Ley de Amparo.

El precepto mencionado contiene un requisito que es exigible, para que la suspensión surta sus efectos una vez concedida, y consiste propiamente en el DEPOSITO que el quejoso debe hacer respecto de la cantidad que estribe en el cobro de impuestos, multas u otros pagos fiscales.

Como requisito de efectividad de la suspensión, el depósito es un acto, que consiste en la entrega provisional que el quejoso hace ante la Tesorería de la federación o la Entidad Federativa o Municipio según el caso, respecto de las contribuciones en que se haga valer el acto reclamado, y una vez que se ha verificado el depósito, sólo el Juez de Distrito puede ordenar el retiro de la suma que se haya depositado.

Por lo que respecta al segundo párrafo del artículo 135 de la Ley de Amparo, éste establece lo siguiente:

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

El párrafo antes mencionado nos señala los casos de excepción en los cuales el quejoso queda, por así decirlo, exente de efectuar el depósito como son:

1) La primera excepción consiste en que el depósito no se exigirá cuando se trate de sumas que excedan de las posibilidades económicas del quejoso según la propia estimación del juez.

2) Cuando el quejoso ya hubiere garantizado el interés fiscal ante la autoridad exactora y, por ende, ya no tiene la obligación de hacer un nuevo depósito ante el Juez de Distrito o autoridad que conozca del amparo.

3) Cuando se trate de persona distinta del causante obligado, es decir, cuando el quejoso no sea el sujeto a quien legalmente se le determinó algún crédito fiscal.

Ahora bien, una vez que se ha configurado cualquiera de las hipótesis previstas en el artículo 135 de la Ley de Amparo, para que se conceda la suspensión definitiva, por parte del juzgador de amparo, y una vez concedida aquella, los efectos de la suspensión susceptibles de ser paralizados o detenidos son que la autoridad exactora, por medio del procedimiento económico -

coactivo, realice actos tendientes a obtener la efectividad del cobro, esto es, que la autoridad ejecutiva no puede realizar actos que conlleven ejecución en contra del quejoso, hasta que se resuelva en el fondo el juicio principal, por lo tanto, la autoridad fiscal no puede llevar a cabo el embargo precautorio de bienes, ni rematar bienes, que en su caso, hayan sido ya embargados, ni requerir el pago del crédito fincado.

En mérito de lo expuesto con anterioridad, consideramos -- que la suspensión del acto reclamado en el juicio Constitucional cuya materia de controversia es de índole fiscal, es de vital importancia, debido a que sin dicha medida cautelar tal vez se causaría al quejoso la privación de su patrimonio o parte de él, lo que traería como consecuencia un desequilibrio en su vida, afectando tanto sus relaciones económicas como sociales, dado que de dicho patrimonio depende la posición y bienestar del núcleo familiar.

C A P I T U L O I V

ESTUDIO DEL ARTICULO 135 DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE
SU CRITICA Y REFORMA.

4.1 Análisis del Artículo 135 de la Ley de Amparo.

En nuestro país, el juicio de amparo es el medio de defensa más significativo por el cúmulo de órganos que han surgido en la Administración Pública, motivo por el cual, siguen siendo los Tribunales de la Federación, regulados por la Ley de Amparo y por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los que revisen la legalidad de actos de autoridades administrativas incluyendo los de las autoridades fiscales. Consiguientemente, la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo en materia fiscal, es indispensable, pues sin la existencia de esa medida cautelar, tal vez resultaría nugatoria la protección que la Justicia Federal llegase a conceder al quejoso a través de la sentencia emitida en dicho juicio, toda vez que en el lapso que transcurre mientras se decide si dicho acto es violatorio o no de la Constitución, el mismo podría consumarse irreparablemente.

En el Derecho Público, esencialmente, en el Derecho Fiscal, se haya establecida una fórmula en cuya virtud el contribuyente afectado por el pago de un crédito al Fisco que considere no debido, no puede reclamar ante la Administración si antes no consigna o paga la suma que se le exige. Esta fórmula que se traduce al principio de que "el deudor debe pagar aunque declare no deber", se justifica por la naturaleza urgente de las exigencias financieras del Estado.

En efecto, todo el desenvolvimiento de las actividades del Estado, la continuidad, permanencia y seguridad del servicio público, depende de la rápida y eficaz recepción de las sumas afectadas al mantenimiento de su organización y a la realización normal de sus fines, razón por la cual, el Estado no puede subordinarse o depender de los motivos, justificables o no, de los particulares.

El artículo objeto de estudio es el precepto 135 de la Ley de Amparo, el cual regula el otorgamiento de la garantía suspensiva en aquellos juicios de Amparo cuyo acto reclamado consiste en una prestación fiscal; dicho numeral establece lo siguiente;

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

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

En el artículo antes transcrito, se establecen las reglas de funcionamiento de la suspensión correspondiente a los juicios de amparo en materia fiscal, fijándose las bases de procedencia de la misma y los requisitos de efectividad que el quejoso debe cumplir para que tal medida cautelar surta eficacia.

Es por ello que, a nuestro modo de ver, el artículo 125 de la Ley de Amparo, más que ser un dispositivo que beneficie a los particulares, en muchas ocasiones se convierte en un freno para la actuación del juzgador por las exigencias que el mismo precepto señala, no respondiendo a la garantía de seguridad jurídica que en un momento dado debe otorgar la suspensión del acto reclamado, por la cada vez mayor ingerencia de las autoridades fiscales dentro de la esfera jurídica de los particulares.

Partiendo de estos lineamientos, tenemos que los presupuestos que regula el artículo 135 de la Ley de Amparo para que opere la suspensión son las siguientes;

- 1) Se otorga facultad discrecional al Juez de Distrito para que resuelva conforme a su criterio si es procedente conceder o no la suspensión de los actos reclamados, alejándose con ello de la norma que regula la procedencia de dicha providencia cautelar, la cual se encuentra establecida en el artículo 124 de la Ley de la Materia, de conformidad con el cual, el Juez de Amparo se encuentra obligado a otorgarla, previo a que se cumplan los requisitos que dicho precepto dispone.

2) Por otro lado, se establece como regla general para que el otorgamiento de la suspensión surta efectos, deberá existir previo depósito de la cantidad que se cobra ante la Tesorería de la Federación, entidad federativa o municipio que corresponda, cuando se trate del cobro de contribuciones.

No obstante lo anterior, es importante señalar que en la disposición legal aludida se consignan los casos en que excepcionalmente dicha regla no funciona, esto es, que no se exigirá el depósito previo, siendo los siguientes:

- a) Cuando se trate de sumas que excedan de la posibilidad del quejoso, según apreciación del juez de Amparo;
- b) Cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora;
- c) Cuando se trate de persona distinta del causante - obligado directamente al pago.

Ahora bien, por lo que toca este último inciso, se establece que se asegurará el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables.

Dadas, pues, las bases que señala el artículo en estudio, y según nuestro punto de vista haremos un breve análisis crítico al mencionado precepto legal.

Estimamos, primeramente, por lo que se refiere a la discrecionalidad, que ésta sale sobrando en materia tributaria, debido a que si el particular esta reclamando la ilegalidad del cobro de un crédito fiscal, no tiene ningún sentido que se le permita al juzgador de Amparo actuar de manera discrecional. En este orden de ideas, si el particular comprueba que ha asegurado el interés fiscal, esto es, que se ha asegurado tanto los impuestos como sus probables multas, ante la autoridad fiscal o, para efectos del amparo, ante la autoridad responsable. Por lo tanto, el Juez de Distrito no tiene por qué actuar discrecionalmente sino que, en todos los casos específicos que ocurran, tiene que conceder la suspensión, aunque dicha medida cautelar solo surta efectos si el quejoso demuestra que se ha garantizado, efectivamente, el crédito fiscal.

Otro punto, al que hacemos referencia, y del cual, no coincidimos con la discrecionalidad otorgada al Juez de Distrito es que, ya en la práctica, dicho juzgador hace uso de esa facultad negando la suspensión provisional, pero, cuando se lleva a cabo la Audiencia incidental en el incidente de suspensión, el agraviado, para evitar que se siga en su perjuicio el Procedimiento Administrativo de Ejecución, aquél ya tuvo que haber garantizado el crédito fiscal que se le exige ante la misma autoridad exactora, de conformidad con las leyes tributarias vigentes; por lo cual, al Juez de Distrito no le queda mas remedio que conceder la suspensión definitiva sin requerir al quejoso mayores requisitos.

Por lo tanto, no es justificable la discrecionalidad otorgada al Juzgador de Amparo, toda vez que las únicas partes en el juicio de Amparo son la autoridad fiscal, es decir, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por una parte y por la otra, el particular agraviado, y si ya desde que se inició la controversia entre las aludidas partes, esto es, desde que se promovió algún recurso o medio de defensa, la autoridad fiscal aceptó determinada garantía del crédito a su favor, no es dable que, posteriormente, venga el Juez de Distrito a decidir, a su libre arbitrio si considera o no prudente conceder la medida cautelar.

Al respecto, el licenciado Federico Quintana Aceves en su estudio "La Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo" manifiesta lo siguiente:

"La facultad discrecional concedida ex lege al Juez de Amparo y que está plasmada en el propio artículo 135 tiene el riesgo de la falta de uniformidad de criterios. "La teoría del acto discrecional se halla hoy olvidada. Habéis llegado a restringir el significado de las palabras poder discrecional a esto: es un poder pleno de apreciación en aquél que de él está investido, a condición de que lo ejerzan legalmente y con el fin para el que fue creado". (Consejo de Estado Francés.- 5 de Julio de 1851.- "Revista Jurídica Veracruzana".- José Kuri Breña)". (36)

(36) Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Suspensión de los Actos Reclamados en el Juicio de Amparo. Estudios Jurídicos, Tercera edición, Edit. Cardenas Editor y Distribuidor, México 1989, p. 197.

Ahora bien, al hablar el artículo 135 de la Ley de Amparo de "previo" no es concordante con lo dispuesto por el Código - Fiscal de la Federación en vigor, en su artículo 144 segundo párrafo, dado que no es necesario garantizar "previamente" el interés fiscal para suspender los actos ejecutorios, por parte de la autoridad exactora.

En efecto, lo anterior se desprende de la lectura del precepto aludido que a la letra dice:

"ARTICULO 144.- ...

Cuando el contribuyente hubiere interpuesto en tiempo y forma el recurso de revocación, el plazo para garantizar el interés fiscal será de cinco meses siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto, debiendo el interesado acreditar ante la autoridad fiscal, que lo interpuso dentro de los - cuarenta y cinco días siguientes a esa fecha, a fin de suspender el procedimiento administrativo de ejecución".

Como se podrá observar dicho numeral dispone que la garantía puede ser otorgada con posterioridad a la reclamación hecha valer por el gobernado.

Por otro lado, tenemos que la inclusión en el artículo 135 en comento, del requisito que consiste en el depósito de la cantidad que importa la prestación fiscal, supuestamente adeudada, y que debe de efectuar el quejoso para que surta eficacia la -

suspensión en el Juicio de Garantías correspondiente, obedece a la idea de que, el Estado no debe verse privado de los ingresos previstos en las diversas leyes fiscales para realizar sus cometidos o funciones.

El tratadista Burgoa Orihuela nos ilustra sobre en que consiste el depósito y agrega:

"El depósito es un acto que consiste en la entrega provisional, con carácter devolutivo de un objeto determinado a una persona. Como requisito de efectividad de la suspensión de dicho acto se traduce en la entrega provisional que el quejoso hace a la Nacional Financiera, a cualquier institución de crédito que el Juez señale o a la propia autoridad exactora, respecto del importe de la multa, impuesto o cobro fiscal en que consiste el acto reclamado, entrega que se constituye a la orden de la autoridad que conozca de la suspensión. Por ende, una vez que se ha verificado el depósito, sólo dicha autoridad puede ordenar el retiro de la suma que entraña". (37)

Por tal motivo, es condición sine qua non que el contribuyente pague primero lo que el fisco le exige, y una vez pagado, pueda reclamar o inconformarse en contra del cobro del crédito fiscal fincado en su contra, aduciendo las consideraciones que conduzcan a demostrar la improcedencia de la pretensión de la autoridad fiscal.

(37) Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. Cit., p. 777.

Consiguientemente, la misma Ley de Amparo nos indica de manera expresa, como se puede apreciar de la lectura de su texto, que existen otras formas de garantizar el interés fiscal, en virtud de que los preceptos relativos a ello se refieren a los conceptos "caución" o "garantía" mencionando en ciertas ocasiones los términos "fianza" y "contrafianza".

Así vemos, que el artículo 125 habla de 'garantía'; el 126 de 'caución'; el 127 de 'contrafianza'; mientras tanto que el 128 y 129 aluden a 'garantía' y 'contragarantía'; el 130 se refiere a la 'garantía' y en los artículos 173, 174, 175 y 176 se reitera nuevamente los conceptos apuntados con anterioridad y sólo el artículo 135 es el único dispositivo que estatuye la forma específica de "depósito" de la cantidad que se cobra.

De todo lo señalado con anterioridad podemos establecer que no aparecen en la Ley de Amparo otras figuras para que surta la suspensión sus efectos, salvo claro esta, el depósito y la fianza. En este sentido la propia Ley de Amparo es tan limitativa al indicar que la única forma para que sea efectiva la suspensión es asegurar el interés fiscal mediante el depósito de dinero ante la Tesorería de la Federación, o la de la entidad federativa o municipio según sea el caso, cuando en realidad existen maneras más fáciles y con mayores beneficios para los particulares.

En efecto, nuestro Máximo Ordenamiento Tributario nos establece varias alternativas para garantizar el interés fiscal, lo cual se regula en el artículo 141 que al efecto señala:

"ARTICULO 141: Los contribuyentes podrán garantizar el interés fiscal en alguna de las formas siguientes:

I.- Depósito de dinero en las instituciones de crédito autorizadas para tal efecto;

II.- Prenda o hipoteca;

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

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

V.- Embargo en la vía administrativa.

La garantía deberá comprender, además de las contribuciones adeudadas actualizadas, los accesorios causados, así como de los que se causen en los doce meses siguientes a su otorgamiento.

..."

Ahora bien, dicho precepto transcrito, deja en libertad a los particulares para que elijan la forma, que más se les facilite, de garantizar el interés fiscal.

Así las cosas, consideramos que, tratándose de adeudos fiscales, si está garantizada la reclamación del Estado, la suspen-

sión procede sin mayor cuantía, porque el interés del fisco esta resguardado. Además, en la suspensión contra actos de las autoridades fiscales nos encontramos que los requisitos del artículo 141 del Código Fiscal de la Federación para la suspensión de la Ejecución, no son más gravosos que los exigidos en el similar 135 de nuestra Ley Reglamentaria de los Artículo 103 y 107 de la Constitución, ya que conforme al artículo 141 del Código Tributario, el particular tiene plena libertad para optar por cualquiera de los medios de garantía del crédito fiscal.

Pero no solamente para los particulares resulta inoperante el texto del artículo 135 de la Ley de Amparo, sino que las propias autoridades responsables se ven afectadas por la exigencia de que el juez puede, discrecionalmente, ordenar a los particulares, antes que cualquier otra medida, el depósito de dinero en efectivo. Y si para los particulares la suma de dinero depositada en garantía del interés fiscal, queda inmovilizada por el tiempo que dure el litigio, las autoridades pierden prácticamente de vista esa cantidad para efectos presupuestales, tornándose más difícil el control del cobro de los créditos fiscales.

En este sentido, establece el jurista Ricardo Couto lo siguiente:

"Los impuestos son la fuente de recursos de que dispone el Estado para asegurar la marcha normal de las funciones públicas. La Constitución del depósito de la suma que se-

cobre, no puede asegurar dicho funcionamiento, porque, por la misma naturaleza de la -- garantía, el Fisco no puede disponer de dicho depósito, ni aún en el caso de que se halla hecho ante la misma autoridad exactora; -- mucho menos si se ha hecho en el Banco de México o, en su defecto, en otra institución -- de Crédito que el juez haya señalado..."(38)

En este aspecto, y mientras que los expedientes son manejados por las Procuradurías Fiscales o los Departamentos Jurídicos y hasta que el juicio de Garantías llega a su fin, las -- autoridades fiscales, al no saber el estado procesal de dicho juicio, es motivo para que estén continuamente molestando a los contribuyentes, quienes tienen que demostrar que gozan de una suspensión, que la garantía se encuentra otorgada y que el crédito es por el momento improcedente.

4.2 Inoperancia de las excepciones que establece el artículo 135 de la Ley de Amparo en materia suspensiva.

Los actos de la autoridad fiscal no pueden ser, inmediatamente, materia de impugnación mediante el Juicio de Amparo, sino que previamente se deben de agotar los recursos o medios de defensa previstos en el Código Fiscal de la Federación, por lo -- cual, el supuesto deudor del crédito fiscal debe de agotar los procedimientos de impugnación existentes en la fase contenciosa

(38) Couto, Ricardo. Ob. Cit., p. 152.

del procedimiento tributario como lo son el recurso de revocación ante la misma autoridad que emitió el acto que se impugna o el juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Lo anterior es causa de que, la mayoría de las veces cuando se promueve el Juicio de Amparo cuyo acto reclamado consiste en el cobro de una prestación fiscal, es menester que el importe de la misma se encuentre asegurado a través de alguna de las garantías establecidas en el artículo 141 del Código Tributario, en virtud de que el quejoso, durante el procedimiento administrativo, tuvo que haber constituido garantía para evitar que se efectuara la ejecución durante la tramitación de la impugnación.

De esto se deriva que, en infinidad de casos el Juez de Amparo, calificando como bastante la garantía constituida ante la autoridad exactora, en el procedimiento tributario correspondiente, aunque ésta no consista en "depósito" como lo prescribe el artículo 135 en cuestión, concede la suspensión del acto reclamado.

Como se podrá observar, lo anterior representa la principal causa de inoperancia de la excepción que señala que "no se exigirá el depósito cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora".

Por lo que toca a la excepción contenida en el precepto legal comentado, que excluye de la obligación de constituir depó-

sito para disfrutar de la suspensión cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del quejoso según apreciación del juez, tal hipótesis no es aplicable en la práctica en virtud de que como establecen Soto Gordo y Liévano Palma en relación a la aplicación de esta excepción al afirmar que:

"...se traduce en la demostración de un hecho negativo, y ya se sabe cuán difícil es probar esta situación, pues en el mejor de los casos, tendría que acreditar el monto de su patrimonio para que el juez, con vista en él, determine si efectivamente el importe del crédito excede de las posibilidades del quejoso. Además, aún en este supuesto, existe la imposibilidad material de hacerlo, porque en el perentorio término de cinco días en que surte efectos la suspensión definitiva sin satisfacerse el requisito a que condicionó, según lo establece el artículo 139 de la Ley de Amparo, no estaría el quejoso en aptitud de hacer esa demostración". (39)

Por lo que se refiere a la cuestión de que el quejoso no sea el obligado directamente al pago no presenta mayor problema, pues en todo caso, puede constatarse mediante la documentación correspondiente.

4.3 Tesis Jurisprudenciales en relación a la Suspensión del acto reclamado de índole fiscal.

Actualmente, la jurisprudencia tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como de los Tribunales Colegiados de

(39) Soto Gordo, Ignacio y Liévano Palma, Gilberto. Ob. Cit., p. 94.

Circuito, son los más respetables y autorizados medios de interpretación de la legislación positiva del país, por la sapiencia jurídica que contienen, derivada de la serenidad con que nuestro Máximo Tribunal y Tribunales Colegiados de Circuito emiten sus juicios, y de la abundante doctrina que para tal efecto, y en beneficio del desenvolvimiento del Derecho Mexicano, examinan y exponen.

Ahora bien, debido a la forma en que se encuentra redactado el artículo 135 de la Ley de Amparo vigente, pudiera suceder que los jueces de Distrito resolviendo casos idénticos mediante criterios diferentes, emitieran, como es de suponerse, resoluciones disímiles en cada caso específico, dado que la Ley de la Materia deja al juzgador de Amparo ejercer su atribución discrecional en lo que toca a la materia fiscal.

Es por ello, que a continuación transcribiremos las tesis jurisprudenciales relacionadas con el otorgamiento de la suspensión en juicios de Amparo cuya materia es de índole fiscal, emitidas tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como por los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa, las cuales fueron obtenidas de la obra "La Suspensión del Acto Reclamado" de los tratadistas Gongora Pimentel y Saucedo Zavala, cuando los jueces de Distrito debían resolver las demandas de amparo, concediendo la suspensión sin exigir los requisitos del depósito previo establecido por el artículo 135 de la Ley de Amparo.

TESIS JURISPRUDENCIALES SEGUN EL SEMINARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION 1917-1975.

TESIS 564. CUANDO EL INTERES FISCAL ESTA ASEGURADO POR LAS AUTORIDADES EXACTORAS, LA SUSPENSION PROCEDE SIN PREVIO DEPOSITO NI FIANZA.

Interpretación del artículo 60 de la Ley de Amparo, que modifica la jurisprudencia de la Suprema Corte, sobre el particular. Cuando las autoridades fiscales, por actos propios y fuera del juicio, se han anticipado a asegurar el interés fiscal, no ha lugar a volver a asegurar dicho interés, en el incidente de suspensión, exigiendo del quejoso el depósito previo de la cantidad que se le cobre, como pago fiscal, para que surta efectos la suspensión concedida; ni ha lugar, tampoco, a exigir la fianza, porque no existe tercero perjudicado, cuyos derechos debieran garantizarse mediante dicho requisito.

TESIS 666. COOPERACION, SUSPENSION CONTRA EL COBRO POR CONCEPTO DE.

Los cobros que se hagan por concepto de cooperación no tienen el carácter de impuestos pero este hecho no es obstáculo para estimar - aplicable el artículo 135 de la Ley de Amparo, al caso en que se solicite la suspensión contra esos cobros, pues dicho precepto establece la forma y términos en que se ha de conceder la suspensión cuando esta interesado el fisco, sin referirse exclusivamente al cobro de impuestos; lo que autoriza a considerar que la propia disposición legal abarca los casos en que se trata de multas u otros pagos fiscales y el cobro por concepto de cooperación. Por tanto, la suspensión contra este último cobro es procedente, y debe concederse en los términos del citado artículo 135.

TESIS 668. ADEUDOS AL FISCO.

Cuando los adeudos al fisco no tengan por origen el cobro de impuestos, puede concederse la suspensión previa fianza, y no mediante depósito, como lo exige la Ley de Amparo.

TESIS 676. ADEUDOS FISCALES. SUSPENSION.

Tratándose de adeudos fiscales la suspensión

debe concederse sin requisito alguno, si los intereses fiscales se encuentran asegurados en los procedimientos seguidos por la autoridad exactora.

TESIS 680. SUSPENSION DEFINITIVA, CUANDO SE TRATE DEL COBRO DE IMPUESTOS, MULTAS U OTROS PAGOS FISCALES.

Debe confirmarse la sentencia del inferior que concede la suspensión, sin requisito alguno, cuando se trate del cobro de una multa y de los procedimientos económico coactivos. Tienen a hacerla efectiva, por infracción a la Ley Forestal, porque conforme al artículo 135 de la Ley de Amparo, debe concederse el beneficio de la suspensión definitiva a discreción del juez de distrito, cuando se trate del cobro de impuestos, multas u otros pagos fiscales; sin que se exija depósito alguno; cuando se encuentre asegurado el interés fiscal.

TESIS 683. (ADEUDOS AL FISCO. SUSPENSION MEDIANTE FIANZA).

Cuando por razón de adeudos al fisco, se han embargado bienes del causante, la suspensión contra los procedimientos posteriores, procede mediante fianza, y no previo depósito.

TESIS 686. SUSPENSION, GARANTIA PARA QUE SURTA EFECTOS LA SUBSTITUCION DEL DEPOSITO POR FIANZA.

El artículo 135 de la Ley de Amparo, que exige, para que surta efectos la suspensión definitiva, concedida, el previo depósito de la cantidad que se reclama, es aplicable, única y exclusivamente, al caso en que se pide el beneficio cautelar contra el cobro de impuestos, multas u otros créditos fiscales. En las demás hipótesis, debe aplicarse la regla general contenida en el artículo 125 del propio ordenamiento, de la que se infiere que es optativo para el interesado la forma en que se otorgará la "garantía bastante" que se exige con el fin de que surta efectos la suspensión. Por ello, si se ha constituido depósito, y se solicita sustituir esa garantía por fianza o hipoteca, legalmente procede tal sustitución.

TESIS 691. SUSPENSION GARANTIA DEL INTERES - FISCAL.

El embargo o secuestro administrativo, practicado por la autoridad fiscal, sobre bienes de la negociación propiedad de la quejosa, constituye una forma de garantizar el crédito fiscal correspondiente, en los términos del artículo 12, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación anterior, en relación con el artículo 112, fracción I, del indicado ordenamiento legal; y, en consecuencia, estando satisfecho ese requisito, legalmente no debe exigirse diversa garantía de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 135 de la Ley de Amparo.

TESIS 714. IMPUESTOS, MULTAS Y PAGOS FISCALES.

Si se ha trabado embargo en los bienes del quejoso, procede conceder la suspensión contra los impuestos, multas y pagos fiscales, sin fianza ni depósito, toda vez que estas garantías tienen por objeto reparar los perjuicios que se pueden ocasionar al tercer perjudicado con la suspensión; y en el caso de cobros fiscales, no hay tercer perjudicado.

TESIS 1954. REMATES FISCALES, SUSPENSION CONTRA LOS.

La suspensión contra ellos procede mediante fianza para garantizar los perjuicios que con aquella pudieran ocasionarse, y no mediante depósito, porque los intereses del fisco están asegurados por el embargo.

4.4 Propuesta de Reforma al artículo 135 de la Ley de Amparo.

Hemos hecho las críticas que consideramos fundamentales para que se reforme el artículo 135 de la Ley de Amparo teniendo en cuenta que lo que dispone actualmente dicho dispositivo es

obsoleto, dado que su interpretación no es congruente con la realidad social y económica de una sociedad en constante evolución, provocándose con esto una afectación a la esfera jurídica del gobernado, menospreciándose así la garantía de seguridad jurídica inherente a todo individuo.

Estimamos que el legislador al establecer los medios de garantía en el Código Fiscal de la Federación, para garantizar créditos fiscales, como son el depósito de dinero, prenda, hipoteca, fianza, tercero solidario y embargo, considerándolos como completos y eficaces al ser aceptados previa calificación del Fisco, esto es, que la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la que establece las reglas sobre los requisitos que deben de reunir las garantías que en su favor otorguen los particulares, del mismo modo, vigila que sean suficientes tanto al momento de su aceptación cuanto con posterioridad, exigiendo, en todo caso, la ampliación respectiva o procediendo al secuestro de bienes al deudor que no cumple con ampliarlas.

Consideramos, por lo tanto, que el legislador cometió un groso error al omitir regular la figura del "Pago bajo Protesta" como un medio más de garantía, entendiéndose por aquella como el pago que el contribuyente hace bajo inconformidad respecto de un crédito fiscal que totalmente o parcialmente no acepta deber y cuya legalidad combatirá.

Efectivamente, el contribuyente, notificado un crédito fiscal, efectúa su pago estableciendo que lo hace bajo protesta, así tendrá expedito su derecho para hacerlo valer en el momento oportuno, y si bien, desembolsa una cantidad como garantía, también es cierto que existe la posibilidad de que aquella le sea reembolsada.

Por otro lado, existirían ciertas ventajas tanto para el contribuyente, como para el Estado en relación con este medio de garantía como son:

a) Que el contribuyente, garantizando el interés fiscal puede combatir el acto lesivo.

b) El Estado puede hacer uso de esa cantidad para atender los servicios públicos que le son encomendados.

c) Una vez resuelto el juicio constitucional, concediéndose el amparo y protección de la Justicia Federal al quejoso, la autoridad fiscal tiene la obligación para devolver las cantidades pagadas que procedan conforme a la leyes fiscales, previa petición del interesado. Asimismo el Fisco deberá devolver la cantidad pagada actualizada por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, desde la fecha en que se efectuó el "pago bajo protesta" hasta que la devolución se efectúe.

d) Si se negó el amparo y protección de la Justicia Federal al quejoso, éste al momento de realizar el "pago bajo protesta" esta garantizando el crédito fiscal, por lo cual, la autoridad fiscal puede hacer efectiva dicha garantía determinando a la vez la actualización de la misma conjuntamente con sus accesorios y recargos respectivos, que deberán ser cubiertos por el quejoso.

Es por ello, que consideramos recomendable que la Ley de Amparo en armonía con el Código Fiscal de la Federación regule la figura del "pago bajo protesta".

En este orden de ideas, a continuación proponemos la reforma que consideramos adecuada para regular la suspensión del acto reclamado en materia fiscal:

"ART. 135.- Cuando el amparo se pida contra el cobro de contribuciones, el juez de Distrito deberá conceder la suspensión del acto reclamado, misma que surtirá sus efectos previa demostración del quejoso que el interés fiscal ha sido plenamente garantizado ante la autoridad fiscal correspondiente.

En el caso de que el quejoso no acredite el supuesto anterior, la suspensión otorgada solo surtirá efectos mediante el pago bajo protesta que aquél efectúe ante institución de crédito autorizada o ante la Tesorería de la Federación, entidad federativa o municipio que corresponda.

También se exigirá el requisito de pago bajo protesta o, se asegurará el interés fiscal por cualquier otro medio de garantía permitido por las leyes fiscales, cuando se trate de persona distinta del contribuyente obligado directamente al pago".

Así mismo, consideramos conveniente que la Ley de Amparo, conjuntamente con el Código Fiscal de la Federación coordinen la regulación de la suspensión en Materia Fiscal introduciendo la figura del pago bajo protesta, con lo que se logrará mayor seguridad jurídica y armonía en las relaciones de supra a subordinación. No obstante, también la Suprema Corte de Justicia debería de emitir tesis jurisprudenciales en relación al citado medio de garantía para asegurar de manera eficaz el pago de contribuciones.

C O N C L U S I O N E S

Primera.- El estudio histórico de la suspensión a través de los diferentes ordenamientos que han regido al juicio de amparo, nos enseña que la institución ha sufrido una constante evolución ascendente, por ello, consideramos, conveniente que el legislador realice un análisis exhaustivo de dicha medida y, por ende, efectúe las reformas correspondientes acordes con las necesidades sociales actuales.

Segunda.- La suspensión de los actos reclamados dentro del Juicio de Amparo, es una institución jurídica fundamental dentro del Estado de Derecho, ya que su finalidad es salvaguardar las garantías individuales inherentes a todo gobernado frente a sus gobernantes y, a la vez, detener el abuso de poder de éstos.

Tercera.- El Poder Estatal, en la recaudación de sus ingresos, debe apegarse a los distintos Ordenamientos Tributarios, fundando y motivando las resoluciones en que determinen créditos fiscales a los particulares, ya que de no hacerlo así, se extralimitaría en el ejercicio de sus atribuciones conculcando las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en nuestra Constitución Política.

Cuarta.- Toda resolución dictada por autoridad fiscal que produzca un daño en la esfera jurídica de los particulares

podrá ser combatida por éstos, a través de las diferentes instancias y procedimientos establecidos en las leyes fiscales aplicables, por lo que, una vez agotadas aquellas, será procedente, como ulterior medio de defensa, el Juicio Constitucional.

Quinta.- Para que un acto emitido por autoridad fiscal sea susceptible de suspenderse es fundamental que el particular lo solicite y, por consecuencia, que dicho acto, por sí mismo, sea suspendible, con la finalidad de que se mantenga viva la materia del amparo y se proteja al particular en el goce de sus garantías violadas hasta que el juicio se resuelva ejecutoriamente.

Sexta.- La regla contenida por el artículo 135 de la Ley de Amparo vigente, en relación con el espíritu que se desprende de la totalidad de las disposiciones legales contenidas en la propia Ley, debe desaparecer, reformando dicho precepto que concede al Juez de Distrito facultad discrecional para otorgar o denegar la suspensión en los casos en que la materia del Amparo sea de índole fiscal; sometiéndose dichos casos a la regla general contenida en la hipótesis señalada por el artículo 124 de la Ley de Amparo.

Séptima.- Cuando se solicite la suspensión en materia fiscal y el crédito fincado haya sido garantizado por el quejoso ante la autoridad exactora, el Juez de Amparo una vez comprobado dicho supuesto, deberá conceder la suspensión provisio-

nal y posteriormente la definitiva.

Octava.- Con objeto de que sean operantes los requisitos de efectividad señalados por la Ley de Amparo como indispensables para que surta eficacia la suspensión concedida en materia fiscal, es necesario que los mismos sean puestos en concordancia con las hipótesis indicadas por el Código Fiscal de la Federación, en cuanto a las formas para garantizar el crédito fiscal que se combate con el juicio de garantías y, a la vez, se introduzca la figura del pago bajo protesta.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo, Vigésima Sexta Edición, edit., Porrúa, México 1989.
- 2.- Arellano García, Carlos. El Juicio de Amparo, Segunda Edición, edit. Porrúa, México 1983.
- 3.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario, Tercera Edición, edit. Limusa, México 1988.
- 4.- Margáin Manautov, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexico, Novena Edición, edit. Porrúa, México 1989.
- 5.- J. Kaye, Dionisio. Derecho Procesal Fiscal, edit. Themis, México 1989.
- 6.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Vigésima Séptima Edición, edit. Porrúa, México 1988.
- 7.- Carrasco Iriarte, Ilugo. Lecciones de Practica Contenciosa en Materia Fiscal, Tercera Edición, edit. Themis, México 1992.
- 8.- Fix-Zamudio, Héctor. El Amparo Mexicano en Materia Administrativa y la Revisión Fiscal, Estudios Jurídicos, Sinaloa 1986.
- 9.- Soto Gordou, Ignacio y Liévano Palma, Gilberto. La Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo, Segunda Edición, edit. Porrúa, México 1977.
- 10.- Couto, Ricardo. Tratado Teórico-Practico de la Suspensión en el Amparo, Cuarta Edición, edit. Porrúa, México 1983.
- 11.- Bazdresch, Luis. El Juicio de Amparo, Curso General, Quinta Edición, edit. Trillas, México 1989.

- 12.- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Manual del Juicio de Amparo, edit. Themis, México 1988.
- 13.- Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema -- Corte de Justicia de la Nación. La Suspensión de los Actos - Reclamados en el Juicio de Amparo, Estudios Jurídicos, Ter-- cera Edición, edit. Cardenas Editor y Distribuidores, Méxi-- co 1989.

LEGISLACION CONSULTADA

- 14) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, edit. Porrúa, S.A., 95a. Edición, México 1992.
Leyes y Códigos de México.
- 15) Código Fiscal de la Federación, editorial Ediciones Delma, - S.A. de C.V., 7a. Edición, México 1993.
- 16) Ley Aduanera y Reglamento, Editorial Ediciones Fiscales - -- Ises, S.A., México 1992.