

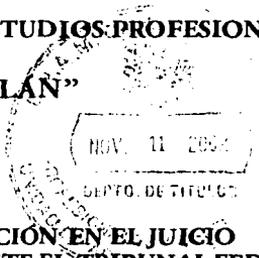
231



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

“ACATLÁN”



LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN EN EL JUICIO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

T E S I S

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

ROGELIO OLVERA MÁRQUEZ



ASESOR: LIC. CESAR OCTAVIO IRIGOYEN URDAPILLETA

NAUCALPAN, EDO. DE MÉX.

2002

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.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e imprimir el contenido de mi trabajo receptonal.

NOMBRE: ROSENDO QUERA

MARQUEZ

FECHA: 11-NOV-02

FIRMA: [Signature]

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

100 0000
SECRETARÍA DE CULTURA

A DIOS:

*A ti gran Señor,
agradezco haberme dado la vida y
la dicha de llenarme de lo más importante
que una persona puede necesitar:
una increíble familia, amor, salud,
y dicho sea de paso, de grandes amigos.*

CON EL MAS GRANDE CARIÑO, A MIS PADRES:

Se necesita de toda una vida
para hacer un hombre de bien,
porque el secreto de la felicidad
no está en hacer lo que se quiere,
sino en querer lo que se hace,
ya que hay personas que luchan un día y son buenos,
hay otros que luchan muchos días y son mejores,
hay quienes luchan muchos años y son muy buenos,
pero hay aquellos que son como ustedes,
los que luchan toda la vida
y esos son los imprescindibles,
porque lo dan todo sin recibir nada a cambio,
porque han demostrado que
no hay amor sin sacrificio,
ni sacrificio que valga,
si no se hace con amor,
y por lo que respecta a mí,
son todo eso y mucho más,
porque el tiempo que han invertido conmigo,
es lo que los hace importantes en mi corazón.
Gracias por darme todo y no esperar nada,
por ser los enormes pilares forjadores de mi vida,
por saber estar en los momentos difíciles
así como en los de alegrías y sobre todo,
gracias por ser simplemente... "MIS PADRES"
y como una pequeña muestra
de lo mucho que han logrado,
les dedico este pequeño trabajo
que deben considerar como un esfuerzo mío,
por que simplemente no lo sería
sin la bendición de tenerlos juntos.

Los AMO, ADMIRO y RESPETO: LILIA y JOSE ANTONIO.

A MI GRANDISIMO HERMANO:

Se dice por ahí que eres un amigo para mí,
pero tú eres mucho más que eso,
ya que el día que hoy vivo no tendría razón de ser,
si no fuera por tu comprensión,
honestidad, amistad, lealtad, confianza, y
por demostrarme que nuestra mayor gloria
no está en no haber caído nunca,
sino en levantarnos cada vez que caemos,
porque me enseñaste que
por un hermano se da todo, incluso la vida,
por haber compartido los momentos
más importantes en nuestra vida que
por fáciles o difíciles hayan sido,
por sea y mil razones
ni con mi vida los cambiaría,
por esos desvelos y preocupaciones que
al igual que las alegrías
hacen de ti un hombre de mucho respeto
al que admiro por ser como es,
nada más y menos que mi...
"GRAN Y UNICO HERMANO",
por todo eso y lo que
no pudieran demostrarte estas palabras
te dedico algo que también es parte de tu esfuerzo,

Gracias a ti TOÑO.

A ti ARLET:

*Por coincidir en mi vida, enseñándome
que el ayer no es más que un sueño,
el mañana no es más que una visión,
pero el presente bien vivido,
hace de cada ayer, un sueño de felicidad
y de cada mañana, una visión de esperanza
y aunque se dice que no sabemos lo que tenemos
hasta que lo hemos perdido, yo más bien creo,
que no sabemos lo que hemos estado perdiendo
hasta que lo encontramos, y yo
he logrado encontrar en ti: amor, paz, cariño, comprensión
y algo que por sobre todas las cosas supera todo,
una persona de grandes sentimientos.*

*Gracias por seguir llenando de tinta la pluma,
que escribe mi alegría y ensuñarme
que el amor comienza con una sonrisa,
crece con un beso, se mantiene con un buen trato
y muere con una lágrima,
que con tu brillantez has logrado mantenerlo
llenando mi vida de grandes anhelos,
porque aunque los sueños no son más
que el reflejo de nosotros mismos,
tú eres aun más maravillosa que la mujer de mis sueños,
que ya no son más de papel sino la eternidad de una realidad.*

*Por todo esto y mucho más,
te amo y doy las gracias a ti mi NIÑA LINDA.*

A MIS ASESORES:

LIC. SONIA SANCHEZ FLORES

*Agradezco no sólo,
lo importante que representas
en mi formación profesional,
sino también personal,
por tus conocimientos transmitidos,
por la amistad que me brindaste,
la cual espero no defraudar,
así como por tus consejos, y
la gran guía y ejemplo que
para mí significas,
mismo que se refleja, en este trabajo
que es parte de tu esfuerzo también,
ya que sin tu ayuda no sería el mismo.*

LIC. CESAR OCTAVIO IRIGOYEN URDAPILLETA

*Admiro y doy gracias de contar
con su gran ayuda y facilidades brindadas
para la elaboración del presente trabajo,
el cual transmite parte de lo mucho
de su trascendencia que no se limita
exclusivamente aquí, sino que implica
también los grandes conocimientos adquiridos
dentro de las aulas que forman parte
de nuestra máxima casa de estudios,
impartidos por una persona que merece
ser reconocida por su excelencia docente.*

A MIS ABUELITOS:

TOÑO:

*Por tener la suerte de compartir contigo
algunos de los grandes momentos de mi vida,
por tu fortaleza, carácter y
la forma en que te aferras a la vida,
además de la confianza
y apoyo que siempre me haz brindado.*

IN MEMORIAM DE:

**ANA MARIA,
MARIA DEL REFUGIO Y JESUS:**



*"Nunca se ama tanto a alguien...
como en el momento de perderlo, porque
hay tres cosas que no se recuperan en la vida.
La flecha lanzada, la palabra dicha
y la oportunidad perdida."*

*Con un gran cariño, les doy gracias por
haberme permitido amarlos en vida
y enseñarme que el amor de padres
se da de la misma manera a los nietos.*

(Que en paz descansen)

A MI FAMILIA:

*Por que de algún modo participaron
en mi formación, al brindarme su ayuda,
su apoyo, su confianza y de los cuales
he recibido palabras de aliento para
lograr terminar con una etapa de
formación tan importante en mi vida.*

GRACIAS A USTEDES: TIOS Y PRIMOS.

A MIS DOS GRANDES AMIGOS:

*Hacer un amigo es una gracia,
tener un amigo es un don,
conservar un amigo es una virtud,
y yo espero poder tener la dicha
de contar siempre con su presencia.*

*Gracias por enseñarme que
una amistad puede durar toda una vida,
ya sea en los momentos difíciles
como en los de dicha,
por la confianza que me han depositado,
por sus consejos,
por el tiempo dedicado, y sobre todo,
por conservar esta gran amistad.*

ANGY y CRISTIAN.

AL MAG. VICTORINO ESQUIVEL CAMACHO:

*Por la confianza depositada en mí,
al haberme dado la oportunidad de
demostrar mis conocimientos y
 ganas de trabajar dentro de su equipo,
que influyó considerablemente
para la elaboración de este trabajo,
así como, por su amistad y
ayuda brindadas, y porque significa
un gran ejemplo a seguir.*

A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS DEL TRIBUNAL:

*Por haber depositado su confianza en mí,
por demostrarme que aún sin conocerme
podía contar con ustedes,
por la ayuda recibida de su parte,
por sus consejos y compañerismo.*

**GRACIAS: LULU y JOSE LUIS, FELIPE,
DONCITO, MIRNY, VERITO, ERIKA, ALAN,
REBECA, LUCY y JONATHAN.**

AL HONORABLE SINODO:

**MAG. RAFAEL IBARRA GIL
LIC. MARIA EUGENIA PEREDO GARCIA VILLALOBOS
LIC. CESAR OCTAVIO IRIGOYEN URDAPILLETA
LIC. ALICIA LARA OLIVARES
LIC. ALFONSO RODRIGUEZ MONTAÑEZ**

A NUESTRA MAXIMA CASA DE ESTUDIOS:

**LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
Y
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"**

*Por que me refugiaron dentro de sus aulas y
me dieron la oportunidad de terminar una parte
fundamental dentro de mi formación profesional,
y que merece se ponga en alto su nombre.*

Y POR SI OLVIDASE A ALGUIEN:

A todas aquellas personas que forman parte de mi vida.

INDICE

CONTENIDO:	PAG.:
INTRODUCCION _____	1
CAPITULO I. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA _____	3
1.1 ANTECEDENTES. _____	3
1.1.1 CONSEJO DE ESTADO FRANCES. _____	3
1.1.2 LEY LARES. _____	6
1.1.3 CONSTITUCION DE 1857. _____	6
1.1.4 POSTURAS DE IGNACIO VALLARTA Y MARISCAL. _____	7
1.1.5 PERIODO DE 1917 A 1936. _____	8
1.1.6 LEY DE JUSTICIA FISCAL. _____	10
1.1.7 CODIGO FISCAL DE 1938. _____	14
1.1.8 CODIGO FISCAL DE 1967. _____	18
1.1.9 CODIGO FISCAL DE 1981. _____	21
1.1.10 TRANSFORMACION A TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. _____	25
1.2 ESTRUCTURA. _____	26
1.3 COMPETENCIA. _____	29
CAPITULO II. EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL _____	37
2.1 PARTES EN EL JUICIO. _____	37
2.2 IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO. _____	39
2.3 IMPEDIMENTOS Y EXCUSAS. _____	41
2.4 DEMANDA. _____	42
2.5 CONTESTACION. _____	44
2.6 INCIDENTES. _____	49
2.7 PRUEBAS. _____	50
2.8 SENTENCIA. _____	53
2.9 MEDIOS DE IMPUGNACION. _____	60
2.10 REVISION Y AMPARO DIRECTO. _____	63
CAPITULO III. NOCIONES GENERALES DE LA SUSPENSION EN MATERIA ADMINISTRATIVA _____	66
ASPECTOS MEDULARES DE LA SUSPENSION ADMINISTRATIVA. _____	66
3.1 CONCEPTO. _____	68
3.2 LA SUSPENSION COMO PARALIZACION PROVISIONAL Y DEFINITIVA DE LA FUERZA DEL ESTADO. _____	72
3.3 ANTECEDENTES DE LA SUSPENSION. _____	75
3.3.1 CODIGO FISCAL DE 1938. _____	75
3.3.2 CODIGO FISCAL DE 1967. _____	78
3.3.3 CODIGO FISCAL DE 1981. _____	83
3.4 OBJETO E IMPORTANCIA. _____	86
3.5 ALCANCE JURIDICO. _____	89
3.6 CLASIFICACION. _____	97

3.7 LA SUSPENSION EN DIVERSAS MATERIAS.	101
3.7.1 FISCAL.	101
CONCEPTO	105
NATURALEZA JURIDICA	107
DESARROLLO	108
3.7.2 ADMINISTRATIVA.	119
3.7.3 RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS.	124
<i>CAPITULO IV. TRAMITACION DE LA SUSPENSION DE LA EJECUCION</i>	<i>131</i>
4.1 CAUSALES PARA PROMOVER LA SUSPENSION.	131
4.2 TIEMPO EN QUE DEBE HACERSE VALER.	132
4.3 FORMA Y CONTENIDO DE LA PROMOCION.	133
4.4 PROCEDIMIENTO.	135
4.5 EFECTOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCION.	138
4.5.1 QUEJA.	139
4.6 MEDIOS DE DEFENSA ANTE LA NEGATIVA DE SUSPENSION.	146
4.6.1 INCIDENTE DE SUSPENSION A LA EJECUCION.	146
4.6.2 AMPARO INDIRECTO.	153
<i>CAPITULO V. ANALISIS DEL ARTICULO 208-BIS DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, DE ACUERDO CON LA REFORMA DE 31 DE DICIEMBRE DE 2000</i>	<i>161</i>
5.1 REFORMA AL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION Y CREACION DEL ARTICULO 208-BIS.	161
5.2 CRITICA AL ARTICULO 208-BIS.	167
5.3 PROPUESTA DE ADECUACION DE LA SUSPENSION EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.	177
<i>CONCLUSIONES</i>	<i>181</i>
<i>BIBLIOGRAFIA</i>	<i>186</i>
<i>LEYES Y CODIGOS CONSULTADOS</i>	<i>188</i>

INTRODUCCION

En la actualidad el juicio contencioso administrativo constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la administración pública, mediante una instancia por la que los gobernados pueden lograr la defensa de sus derechos o intereses, cuando se vean afectados por actos administrativos ilegales.

Del mismo modo, con motivo del decreto por el que se reforman diversas disposiciones fiscales publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 2000, se encuentra lo concerniente a la tramitación de la suspensión de la ejecución del acto impugnado dentro del juicio en comento ventilado ante el ahora denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con la que se pretende que durante la tramitación del proceso, se evite al demandante ocasionarle perjuicios que el acto combatido pudiera traerle con motivo de su ejecución, misma que a través del presente trabajo se demuestra que contiene diversas deficiencias, de entre las cuales destacan las siguientes: no separar los requisitos de procedibilidad de los concernientes a su desarrollo; omitir precisar a quién corresponde conceder la suspensión provisional; carencia de señalamiento respecto de los plazos relativos al pronunciamiento de la misma; imposibilidad de impugnar el acuerdo por el que se decreta o niegue la suspensión provisional a través del recurso de reclamación; no contemplar la solicitud de informes a las autoridades responsables; así como dotar al Magistrado Instructor de una facultad de cuantificación respecto del monto de la garantía a su libre arbitrio, entre otras, traducidas todas ellas en una violación franca a las garantías Constitucionales de legalidad y seguridad jurídica, en perjuicio del gobernado, motivo por el cual se estudia de forma pormenorizada esta nueva modalidad, ya que en la actualidad presenta diversos conflictos para su tramitación, por lo que se propone una solución reflejada en una nueva reforma.

Lo anterior, en virtud de que la finalidad del juicio contencioso administrativo en nuestro sistema jurídico, fue la de instaurarse para la protección de los derechos públicos subjetivos de los particulares afectados en

su interés jurídico. Así, mediante este procedimiento, los particulares tienen la posibilidad de que un juzgador con un punto de vista objetivo e imparcial analice los actos de molestia dictados por las autoridades federales y declare si se han observado o no, las bases mínimas de legalidad que todo acto de autoridad debe de cumplir, dado que la suspensión del acto impugnado tiene como objeto primordial preservar la materia del juicio, esto es, impedir que el acto se llegue a consumir irreparablemente, asegurando provisionalmente los bienes, la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate, para que la sentencia que en su momento declare el derecho del promovente o de la autoridad responsable, pueda ser ejecutada eficaz e íntegramente, con estricto apego a derecho. Por lo que derivamos el contenido de la suspensión, como paralización de la fuerza del poder público para proteger al agraviado, y que de acuerdo con las leyes respectivas, se deberán dictar las modalidades necesarias para lograr esa protección, mientras se decide el fondo del juicio contencioso administrativo.

CAPITULO I. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

1.1 ANTECEDENTES.

Para poder entender mejor el tema que es objeto del presente trabajo, es importante referirnos un poco a los antecedentes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para de esta forma entender de manera genérica su competencia y estructura, y del mismo modo, ubicar la suspensión de ejecución del acto impugnado dentro del juicio contencioso administrativo, ventilado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

1.1.1 CONSEJO DE ESTADO FRANCES.

El 13 de diciembre de 1999, el Consejo de Estado francés celebró el segundo centenario de su creación por Napoleón Bonaparte, quien solamente era Primer Cónsul y que en 1804 se convertiría en Emperador de los franceses. Según el artículo 52 de la Constitución consular, promulgada el 13 de diciembre de 1799, el Consejo de Estado estaba encargado de redactar los proyectos de ley y los reglamentos de administración pública y de resolver las dificultades que surgen en materia administrativa. Así, estaba investido con una doble función: el dominio de la legislación y de la reglamentación, y el del contencioso administrativo, como los consejeros, bajo distintas denominaciones, que ya lo habían sido bajo la antigua monarquía desde el siglo XIV y hasta la Revolución de 1789, que ayudaban al Rey a legislar o a reglamentar y a impartir justicia.

Se debe a Francia, la determinación de lo Contencioso-Administrativo que es el punto de partida, toda vez que por una disposición de 1801, los Tribunales de Justicia no podían intervenir en aquellas materias en que por cualquier concepto y título hubiese de hacerlo la Administración. De Francia se importó a nuestra patria, siendo la Constitución de Bayona, ilegítima, como votada por quienes carecían de la representación de la Nación, el primer

cuerpo legal que señala entre nosotros, la existencia de lo Contencioso-Administrativo.

Según la citada Constitución (artículos 57 y 58), debía crearse un Consejo de Estado, el cual, además de examinar y extender los proyectos de leyes civiles y criminales y los reglamentos generales de la Administración Pública, había de conocer de las competencias de jurisdicción entre los cuerpos administrativos y judiciales y de la parte contenciosa de la Administración Pública.

Citamos los preceptos del Código fundamental promulgado en Bayona, aunque su ilegitimidad se debe a la circunstancia de no haber regido ni un solo día, y sólo como antecedente que acredita haber sido importada de Francia la idea de lo Contencioso-Administrativo.

La Constitución de 1812, si bien creó el Consejo de estado, como único Consejo del Rey, para ser oído, entre otros asuntos, en los gubernativos, no marcó el procedimiento que hubiera de seguirse en los Contenciosos-Administrativos.

Así bien, los Constituyentes mexicanos de 1824 tenían, pues, a la vista, por lo que se refiere a la organización heredada de la Colonia, los textos de la Constitución de 1812 que, aunque sin desarrollar un sistema lo apuntaban y las normas antiguas que fijaban el reclamo ante los oidores. De esos dos elementos se acoge sólo el Consejo de Estado, si bien de manera insuficiente y no con la precisión relativa que había alcanzado ya la Constitución de Bayona, se estableció en la Carta Magna un Consejo de Gobierno compuesto de la mitad de los individuos del Senado uno por cada Estado, que tendría por Presidente nato al Vicepresidente de la República y que estaba facultado, según la fracción IX, del artículo 116, "para dar su dictamen en las consultas que le haga el presidente a virtud de la facultad XXI del artículo 100 (conceder el pase o retener los decretos conciliarios, bulas pontificias, breves y rescriptos) y en los demás negocios que le consulte".

En resumen; los Constituyentes de 1824 sufren la presión de numerosas influencias, pero por ninguna de ellas se deciden con franqueza y son incapaces por ello de dibujar un sistema, ya no en lo puramente orgánico de saber cuáles son los Tribunales Federales, sino en lo sustancial de definir con precisión, cómo y cuándo deben dejar sentir su acción en la marcha del Estado.

Para facilitar el examen de la historia del sistema mexicano, sólo dos cuestiones de interés deben examinarse: el intento para establecer un contencioso de tipo Francés durante el centralismo y las diversas interpretaciones ligadas con la fracción I, del artículo 97 de la Constitución de 1857, ya que el sistema judicial del Imperio, que con toda precisión definía al activo la existencia de un Consejo de Estado de tipo europeo e inclusive un Tribunal de Conflictos para decidir las competencias entre las autoridades administrativas y las judiciales, no tuvo ninguna influencia posterior en la legislación, en la jurisprudencia o en la doctrina.

Con las bases orgánicas de 12 de junio de 1843, se contenía un precepto en la fracción II, del artículo 119, conforme al cual no podía la Suprema Corte de Justicia "tomar conocimiento alguno sobre asuntos gubernativos o económicos de la Nación o de los Departamentos". Paralelamente se organiza el Consejo de Estado, que conforme al artículo 111 tiene obligación de "dar dictamen al Gobierno en todos los asuntos que le exijan estas bases y en los demás que le consulten". Después, en las bases para la administración de la República, de 22 de abril de 1853, se dispuso, en la Sección Segunda, que debía procederse al establecimiento del Consejo de Estado, integrado por 21 personas adornadas de las cualidades necesarias para el desempeño de tan alto cargo. Ese cuerpo se distribuiría en cinco Secciones correspondientes a cada una de las Secretarías de Estado, las cuales evacuarían por sí todos los dictámenes que se les pidieran en los ramos respectivos como consejo particular de cada Ministerio.

1.1.2 LEY LARES.

El 25 de mayo de 1853, Teodosio Lares crea la "Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo", y su Reglamento, el 17 de junio del mismo año, mejor conocida como Ley Lares, en la que organizó la justicia administrativa, creando una sección de lo contencioso administrativo compuesta por cinco Consejeros Abogados y un Secretario, todos nombrados por el Presidente de la República.

La Ley Lares fue abrogada por la Ley del 26 de noviembre de 1855, junto con todas las disposiciones creadas desde 1852.

Para 1855 se creó la Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Federación, y en ella se abolió a los fueros eclesiástico en asuntos civiles, al militar excepto en los casos exclusivos de la materia.

1.1.3 CONSTITUCION DE 1857.

Con la creación de la Constitución de 1857, en su artículo 100 se reconoció a la Suprema Corte de Justicia como la autoridad necesaria para conocer en última instancia la de súplica, de las controversias derivadas del cumplimiento y de la aplicación de las leyes federales en los términos y con las limitaciones que estableciera una ley del Congreso, confirmando lo preceptuado en la Constitución de 1824, restableciéndose el principio de la división de poderes entregando las controversias de lo contencioso-administrativo al conocimiento del Poder Judicial, sólo que esta cuestión fue severamente criticada por los Juristas de la época, señalando que la regulación de la materia resultaba inconstitucional en atención a lo siguiente:

- 1) Se concedía facultad al Poder Judicial de juzgar en materia administrativa cuando ésta materia era competencia única del Poder Ejecutivo.
- 2) En caso de creación de un tribunal contencioso-administrativo, éste sería Inconstitucional por ser un tribunal especial; por no seguir un

juicio ante los tribunales ya establecidos; y porque la Administración no puede hacerse justicia por propia mano (Artículos 13, 14 y 17 Constitucionales).

Esta controversia no fue resuelta sino hasta la creación de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, en la que se justificó plenamente la constitucionalidad de los Tribunales Contenciosos-Administrativos, como lo veremos más adelante.

En la época del Segundo Imperio, la legislación mexicana tuvo importantes avances como la creación de la Ley sobre la Asamblea de Notables y sobre el Poder Ejecutivo, las bases para el nuevo imperio creadas en 1863 y el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865. De éstos tres ordenamientos, surgieron leyes reglamentarias como la Ley Orgánica de la Administración Departamental Gubernativa, Ley Sobre Garantías Individuales, Ley Sobre lo Contencioso-Administrativo y su Reglamento, y volvió a entrar en vigor la Ley de Administración de Justicia de 1858 (con modificaciones); también se reorganizaron los tribunales y juzgados del Imperio y el Tribunal de cuentas.

1.1.4 POSTURAS DE IGNACIO VALLARTA Y MARISCAL.

"Ignacio Vallarta, siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo la inconstitucionalidad de la Ley Lares por considerarla violatoria de la división de poderes que recogía nuestra Constitución, porque la existencia de un Tribunal Administrativo implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona: el Ejecutivo y el Judicial, en materia administrativa, en el presidente de la República."¹

De las dos interpretaciones de la fracción I, del artículo 97 de 1857, análoga a la fracción I del artículo 104 de nuestra Constitución vigente, se tiene la primera, de Vallarta, "que sostiene que sin reglamentación alguna es posible

¹MARGAIN MANAUTOU Emilio, *De lo Contencioso-Administrativo de Anulación o de Ilegalidad*, Editorial Porrúa, Novena Edición, México, 2000, p. 64.

tramitar una controversia encaminada a impugnar un acto de la administración contrario a la legislación federal; y la segunda, de Mariscal, que sostiene que sin Ley reglamentaria, no es posible la tramitación de esas contiendas, hace posible la creación de organismos especializados que conozcan de asuntos contenciosos.”²

1.1.5 PERIODO DE 1917 A 1936.

A principios del siglo XX, se establecieron diversos órganos especializados en materia fiscal, tales como la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, creada el 21 de febrero de 1924, considerada como el primer antecedente de la Ley del Impuesto Sobre la Renta del 18 de marzo de 1925, que conocía de las reclamaciones que se formulaban contra las resoluciones de las Juntas Calificadoras creadas el 21 de mayo de 1926, promovidas tanto por los causantes como por las oficinas receptoras; el juicio de oposición de la Ley de la Tesorería de la Federación del 10 de febrero de 1927, promovido ante Juzgado Federal de Distrito, mismo que debía agotarse previamente a la interposición del juicio de amparo; el Jurado de Penas Fiscales creado por la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales creado el 15 de abril de 1924, derogado con la creación del Jurado Calificador de Infracciones Fiscales del 12 de mayo de 1926; y el Jurado de Revisión, establecido en la Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal, del 11 de enero de 1929.

En el Código Federal de Procedimientos Civiles del 6 de octubre de 1897, en su Título I, de la Organización de la Justicia Federal, se fijó la intervención de la Suprema Corte a través del recurso de casación y no del de súplica, en asuntos judiciales del orden federal diversos del juicio de amparo.

“En 1908, los autores del nuevo Código Federal de Procedimientos Civiles consideraron que el amparo en materia judicial era igual que la

² *Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa*, Curso Propedéutico de Especialización en Materia Procesal Fiscal, Módulo VI, Primera Parte, Instituto de Estudios Sobre Justicia Administrativa, p. 54

casación, por tanto, la casación resultaba innecesaria y la suprimieron como recurso extraordinario, sin considerar que el amparo por su tradición, su estructura y textos constitucionales, es un medio de defensa para intereses privados, en tanto que la casación era un recurso abierto a todos los litigantes; por lo que suprimirlo equivalía a negar a los intereses públicos el derecho de ser representados y a ocurrir buscando su protección en la Suprema Corte de Justicia"³.

La Constitución de 1917, al reconocer este error restablece el recurso de súplica en la fracción I del artículo 104, precisando que correspondía a los Tribunales de la Federación conocer, entre otras de las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten a intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los Jueces y Tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables ante el superior inmediato del Juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso en los términos que determinare la ley.

La Suprema Corte de Justicia mediante jurisprudencia estableció que el recurso de súplica procedía sólo para negocios mercantiles, por lo que en 1933 se pensó que con el amparo, los negocios mercantiles ya podrían llegar a la Corte, y mediante reforma del 18 de enero de 1934, se suprimió la parte final de la fracción I, relativa a la súplica en segunda instancia ante la Corte.

La iniciativa de reforma a este artículo estuvo encaminada a restablecer la autoridad del Congreso para regular la jurisdicción de la Suprema Corte en las controversias derivadas del cumplimiento y aplicación de leyes federales que interesen a la Federación.

³ Iniciativa de Ley. Diario Oficial de la Federación del 31 de octubre de 1945. pp. 10 y 11.

1.1.6 LEY DE JUSTICIA FISCAL.

En la exposición de motivos publicada el día 31 de agosto de 1936, se consideró que la creación de esta ley representaba el primer paso para la instauración de Tribunales Administrativos dotados de autoridad para desempeñar con eficacia funciones de control de la administración activa en defensa y garantía de los derechos e intereses de los particulares.

Sus antecedentes fueron la Ley Orgánica de la Tesorería y la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales, así como la Jurisprudencia y la Ley de Amparo, éstas últimas relativas a la materia administrativa. La problemática acontecida por la diversidad de leyes e instituciones creadas para el cobro de impuestos y multas ocasionó interferencias carentes de legalidad y utilidad práctica que afectaban a las autoridades judiciales y administrativas, así como a los particulares, por lo que la Suprema Corte concluyó en la necesidad de organizar las competencias de las autoridades mediante una ley secundaria al amparo de un sistema lógico y congruente con la Constitución, mediante un conjunto de principios que ordenaran y regularan la liquidación y el cobro de impuestos y multas mediante dos períodos:

- 1) El oficioso.- Tramitado ante las autoridades administrativas; y,
- 2) El contencioso.- Ventilado ante el Tribunal creado mediante esta Ley de Justicia Fiscal.

Considerando que las autoridades fiscales tenían facultad de cobrar contribuciones, lógico era que los particulares tuvieran la posibilidad de revisar esos cobros ante un órgano judicial competente, para lo que existía en ese entonces, la vía de amparo; sin embargo, el Poder Ejecutivo de esa época consideró que esa revisión debía llevarse a cabo mediante un procedimiento judicial ordinario dejando abierta siempre la vía de amparo, lo que originaría

una considerable reducción de trabajo de las autoridades judiciales ordinarias en materia tributaria.

Así, se justificó la creación del Tribunal Fiscal porque no se vulneraba la garantía de previo juicio del artículo 14 Constitucional, puesto que sus fallos estarían sujetos a la decisión absoluta de los Tribunales Federales en la vía de amparo, ya que inclusive, reforzaba lo anterior la jurisprudencia, sobre todo dictada a partir de 1929, que concedía en todas las leyes, un recurso o medio de defensa para el particular ante una autoridad distinta de la judicial, en un procedimiento distinto al amparo, considerándolo un trámite obligatorio para la interposición del amparo, tal y como se venía realizando mediante los recursos de oposición (llamando también de reconsideración), el jerárquico, y los llevados ante la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta y otros más, tramitados ante las propias autoridades administrativas.

Por lo que respecta al artículo 13 Constitucional, tampoco se violaba la garantía consagrada en él, pues el Tribunal no tenía la característica de Tribunal especial, al negársele capacidad para emitir fallos no sujetos al examen de ninguna autoridad, puesto que existía la sujeción a los Tribunales Federales en vía de amparo.

Finalmente, se justificó su creación con base en el artículo 17 Constitucional, pues el estado no se hacía justicia por propia mano, dado que el Tribunal no se encontraba sujeto a ninguna autoridad integrante del Poder Ejecutivo, sino que sus fallos eran dictados en representación de él, por delegación de facultad expresa en la ley, consagrándose así una verdadera justicia administrativa ya que la ejecución de los fallos de este Tribunal, era llevada a cabo por la autoridad administrativa en virtud de que correspondería a ésta ejecutar los actos dictados por dicho Poder Ejecutivo.

Así, se consideró que el Tribunal tendría la función de reconocer la legalidad o declarar la nulidad de los actos administrativos, por lo que era un Tribunal de anulación conforme a la doctrina. El estudio de la anulación de los actos administrativos versaba sobre violaciones a la ley, competencia de

autoridad, forma de aplicación, normas aplicadas o que debieron aplicarse en ese procedimiento y, desvío de poder, entendiéndose por éste último, al abandono de las reglas implícitas en una facultad discrecional concedida por la ley.

Se establecieron plazos y términos tanto para los particulares, como para las autoridades administrativas para cumplir con sus obligaciones y derechos, así como se incluyó también la posibilidad de ejercer su derecho a empleados y funcionarios, no solo a particulares, en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

La materia fiscal de la que conocía el Tribunal estaba conformada por devolución y negativas de impuestos, derechos y aprovechamientos, así como de los procedimientos de cobro de los mismos.

Se creó el Juicio de Lesividad con la finalidad de que las autoridades administrativas pudieran revocar sus actos por haber sido dictados en forma ilegal, siempre y cuando el Tribunal considerara la existencia de esa ilegalidad.

Se determinó que los fallos dictados por el Tribunal serían en caso procedente, de nulidad en dos formas:

- a.) Declarativa, en casos de oposición y de instancia de la Secretaría de Hacienda.
- b.) Condenatoria, en casos de negativa de devolución de impuestos, sin que por ésta última forma de nulidad, se estableciera un mandamiento dirigido a obtener la ejecución del fallo por ser ésta una facultad exclusiva del Poder Judicial, mediante el juicio de amparo, en el que ya no se discutiría el criterio del Tribunal, sino la posibilidad material o jurídica de la ejecución del fallo.

Durante el período que durara el juicio de nulidad, se debía continuar con la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución del acto

combatido, siempre y cuando se garantizara el interés fiscal mediante las opciones establecidas en la ley. Dicha suspensión no sería objeto de condición para ejercer su derecho de oposición, sino únicamente para suspender el procedimiento coactivo.

En el juicio de nulidad se acogió principalmente el procedimiento oral con la finalidad de impartir una pronta y eficaz justicia en esta materia, con las siguientes características:

- 1.- Aceptación del predominio de la palabra (exceptuando las pruebas documentales y la elaboración de la demanda misma).
- 2- Contacto inmediato de los jueces con las partes y los elementos de convicción.
- 3- La identificación física de los jueces durante el proceso.
- 4.- La inapelabilidad de las resoluciones interlocutorias.
- 5.- La concentración del procedimiento en una sola audiencia (excepción hecha a los casos de acumulación y nulidad de actuaciones).

Se habló de una presunción legal de los actos administrativos de acuerdo con la doctrina, sin perjuicio de que el Tribunal se allegara de los medios necesarios para llegar a la verdad, por lo que la carga de la prueba se atribuyó al actor en un principio. Sobre las pruebas, se adoptó el criterio del Código Federal de Procedimientos Civiles otorgando facultad discrecional al Tribunal para su valoración, puesto que el objetivo era llegar a la verdad, independientemente de las reglas establecidas en la propia Ley de Justicia Fiscal.

Las decisiones del Tribunal Fiscal eran consideradas como cosa juzgada con la reserva establecida ya en esa época, de poder ser destruidas por una sentencia dictada por el Poder Judicial en la vía de amparo.

El Pleno del Tribunal Fiscal quedó facultado para dictar jurisprudencia en los casos en que existiera contradicción de criterios entre las Salas, sin perjuicio de que quedara firme el criterio dictado en cada caso concreto, y sólo en el caso de criterios contradictorios a la jurisprudencia procedería el recurso de queja únicamente para determinar si existió violación a dicha jurisprudencia. En estos casos, el Pleno podía revocar el fallo, excepto cuando se comprobara que debía subsistir éste, o bien, cuando el Pleno decidiera modificar su Jurisprudencia.

Se estableció el recurso de reclamación en contra del ejercicio de las facultades por las cuales los Magistrados de las Salas dieran entrada o rechazaran las demandas, proveyeran sobre la suspensión del procedimiento administrativo, respecto de su concesión o su dispensa, o bien, en los casos en que sobreseyeran los juicios por desistimiento del actor, o por revocación administrativa de la resolución impugnada cuando ésta no hubiera creado derechos en favor de los particulares.

Dicha Ley de Justicia Fiscal que entrara en vigor el 1° de enero de 1937, contó con una reforma formal del 19 de abril de 1937, poco después, tuvo una iniciativa de reforma del 16 de noviembre de 1937, la cual consideraba ineficaz el trabajo del Tribunal, por lo que proyectaba la creación de Juzgados de Distrito en materia fiscal con jurisdicción en toda la República y establecidos en las entidades federativas, con base a lo que el Presupuesto Federal permitiera, hasta su abrogación el 1938.

1.1.7 CODIGO FISCAL DE 1938.

En su exposición de motivos se estableció como finalidad la de mejorar la organización fiscal federal respecto de las contribuciones decretadas por el Congreso de la Unión.

Con la creación de este Código Fiscal se derogó la Ley de Justicia Fiscal de 1936, toda vez que se incluyeron todas las normas que ésta establecía, con

algunas modificaciones importantes para el avance en esta materia. Así, con base en la jurisprudencia dictada por la Suprema Corte de Justicia, -la que en algunos casos para los legisladores de esa época no emitió el criterio adecuado-, y con la Ley de Justicia Fiscal se crea el nuevo Código, incluso modificando en parte la jurisprudencia de la Corte.

En este Código se hablaba de la suspensión del procedimiento administrativo como función del antes denominado Tribunal Fiscal, lo que le daba la característica de ser un órgano administrativo y no jurisdiccional, ya que si bien no era un requisito para la procedencia del juicio de nulidad, sí debía ser calificada la garantía del interés fiscal, salvo en los casos en que dicha garantía ya hubiera sido ofrecida ante la autoridad administrativa. Respecto del procedimiento del juicio de nulidad, al igual que en la Ley de Justicia Fiscal, era sustentado en forma oral una vez presentada la demanda y su contestación.

Continúa este Código regulando la organización y funcionamiento del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, conceptuándolo como la autoridad jurisdiccional encargada de impartir justicia en esta materia en representación del Ejecutivo Federal.

Este Código fue publicado en el Diario Oficial de la Federación para entrar en vigor el 1º de enero de 1939, y su primera reforma fue mediante decreto del 31 de diciembre de 1946 para incluir como parte en el juicio de nulidad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público independientemente de tener el cargo de actor o demandada en el juicio, para proteger el interés de la Federación, por conducto de la Procuraduría Fiscal.

Para el 30 de diciembre de 1948 se reformó el Código Fiscal en diversas materias; una de las principales reformas fue la relativa a la supresión en la competencia del Tribunal en materia de suspensión al procedimiento administrativo, por no ser un acto de la competencia de éste, sino de las autoridades administrativas. También se creó la facultad discrecional de las autoridades federales para condonar las multas impuestas a los particulares.

Esta condonación no era susceptible de impugnarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

En 1951 se reformó nuevamente el Código para otorgar entre otras cosas, oportunidad al particular de promover la fijación de Jurisprudencia en los casos de sentencias contradictorias ante el Pleno del Tribunal, ya que anteriormente, sólo podían promoverla los Magistrados del Tribunal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, se establece la posibilidad de solicitar consultas a la autoridad sobre situaciones reales y concretas, y sobre la interpretación en forma general, abstracta e impersonal, de las disposiciones fiscales federales. Se crearon los recursos administrativos en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades federales y presentados ante ellas mismas, sólo en los casos en que las leyes o reglamentos fiscales establecieran dichos recursos, por lo que se reforma también la competencia del Tribunal para conocer de las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales sobre las que ya no procedía recurso alguno.

A finales del año de 1952 el Ejecutivo formuló una iniciativa de reforma sobre las leyes que crearon recursos de revisión ante la Suprema Corte, en contra de las sentencias del Tribunal Fiscal en materias Federal y del Distrito Federal, para ampliar a 15 días el plazo para interponer dichos recursos. Sin embargo, la Cámara de Diputados analizó de fondo la situación de esas leyes especiales en relación con el Código Fiscal vigente en esa época y manifestó que la regulación de los citados recursos de revisión debería estar incluida en el Código Fiscal, ya que era éste ordenamiento el que regulaba el procedimiento contencioso-administrativo. También consideraron los Diputados, que el recurso de revisión violaba el principio de equidad procesal considerando que había sido creado únicamente para las autoridades fiscales por lo que se aceptaba el término para interponer el recurso y además, se solicitaba la inclusión del mismo en el Código Fiscal de la Federación mediante la creación del artículo 204 Bis, con la posibilidad de que el particular también pudiera interponer el recurso. Con esta reforma, cambió el criterio de considerar como cosa juzgada a las sentencias del Tribunal, por lo que se aconsejaba suprimir esta expresión del artículo 203 del citado Código. Así, se

solicitó la derogación de las leyes señaladas, creando una sección Octava del Capítulo IV, Título I del Código.

En contraposición de lo anterior, la Cámara de Senadores señaló que no era posible considerar a los particulares en el recurso de revisión, ya que éstos tenían la posibilidad de impugnar las sentencias del Tribunal mediante el juicio de amparo, en virtud de argumentos contrariantes de las Cámaras, ésta reforma no fue aprobada. Cabe aclarar que ninguna de las Cámaras consideró que las leyes del 31 de diciembre de 1946 y del 30 de diciembre de 1948, no excluían expresamente a los particulares de promover este recurso, sólo que la práctica llevó a los particulares a promover el juicio de amparo y a las autoridades a recurrir ante la Suprema Corte las sentencias del Tribunal Fiscal.

Para el 30 de diciembre de 1961 se reformó el Código Fiscal para incluir la posibilidad de impugnar las sentencias del Tribunal ante la Suprema Corte, siguiendo los lineamientos contenidos en los decretos del 31 de diciembre de 1946 y del 30 de diciembre de 1948.

En la reforma de 1966, se amplió la competencia del Tribunal Fiscal para conocer entre otras cosas de todos los asuntos de la Tesorería del Distrito Federal; los relacionados con el Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; de las controversias suscitadas durante el procedimiento administrativo; en la determinación en cantidad líquida que corresponda a los miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales y en los casos de requerimiento de pagos efectuados a las Instituciones Afianzadoras.

En materia de revisión fiscal de las autoridades federales, se limitó su interposición, estableciendo como requisito para su procedencia, el acuerdo expreso del Secretario de Hacienda en los casos en que se considerara verdaderamente erróneo el fallo del Tribunal. La interposición del recurso de revisión se amplió a 15 días para igualar el término con el del juicio de amparo.

Nuevamente se reconoció que las sentencias del Tribunal tenían fuerza de cosa juzgada, y debían estar fundadas en derecho y examinar todos los puntos controvertidos.

1.1.8 CODIGO FISCAL DE 1967.

En el año de 1967, se creó un nuevo Código Fiscal de la Federación con las mismas consideraciones que el anterior, sólo que perfeccionando las formalidades del contencioso-administrativo, tales como establecer que en el juicio de nulidad no hay condenación de costas y todos los gastos generados en él debían ser cubiertos por las partes. Se estableció por vez primera la prohibición de la gestión de negocios y los escritos presentados al Tribunal debían ser firmados por quienes los formularan o por sus representantes legalmente autorizados para ese efecto; se concedió a las partes posibilidad de recusar a los Magistrados cuando estuvieran impedidos para conocer el asunto o no formularan el proyecto de sentencia ordenado por el Pleno en los casos de excitativa de justicia, institución ésta última creada en este Código. En cuanto a la regulación del procedimiento contencioso, se estableció que la autoridad no podría cambiar los fundamentos de derecho de la resolución impugnada en su contestación, dado que eso implicaba un estado de indefensión del particular, pues éste solo podía impugnar los fundamentos de la resolución impugnada; se crearon las instituciones de improcedencia y sobreseimiento del juicio; se concedió al particular una prevención de 5 días para los casos en que su demanda fuera oscura, irregular o incompleta, y en su omisión, la demanda sería desechada.

En cuanto a la organización del Tribunal, se creó la figura del Magistrado Instructor con facultades específicas que si bien eran realizadas por los Magistrados de las Salas, no se encontraban consignadas en la ley; y se establece la procedencia del recurso de reclamación contra los actos del Magistrado Instructor.

También se establecieron normas para la aplicación y cumplimiento de la jurisprudencia del Tribunal. Así, se creó el recurso de queja en contra de las

contradicciones de sentencias dictadas por las salas; en contra de aquéllas que se dictaran oponiéndose a dicha Jurisprudencia; o no fuera considerada ésta Jurisprudencia al momento de dictarse la sentencia.

Se establecieron como causales de anulación:

1. Incompetencia del funcionario.
2. Violaciones formales y de fondo.
3. Desvío de poder.

Respecto de los medios de impugnación se creó el recurso de revisión a favor de las autoridades contra las sentencias de las Salas, en los asuntos importantes y trascendentes a juicio de los Titulares de las autoridades. Este recurso se interponía en el término de 10 días hábiles ante el Presidente del Tribunal, el cual concedía a la parte contraria un término de 5 días para que manifestara lo que a su derecho conviniera; vencido dicho término el Presidente proyectaba la resolución al recurso, misma que era resuelta por el Pleno del Tribunal. Con esta adición se limitaron los asuntos que conocía la Suprema Corte en revisión, pues sólo podían ser recurridas las sentencias del Pleno del Tribunal Fiscal cuando los asuntos excedieran de \$500,000.00 y si no excedían de ese monto se debía razonar la importancia y trascendencia del asunto; tramitándose este recurso con las reglas de la revisión en amparo indirecto regulado por la Ley de Amparo.

Este Código tuvo reformas al siguiente año para incluir en las sentencias impugnables ante el Pleno del Tribunal, aquellas que decretaran o negaran el sobreseimiento del juicio, así como para incluir al Jefe del Departamento del Distrito Federal como autoridad facultada para promover el recurso de revisión.

Durante la vigencia de este Código existieron diversas modificaciones a las normas establecidas para el procedimiento llevado ante las propias autoridades administrativas, sin mayor afectación del procedimiento contencioso-administrativo hasta 1977, año en el que se estableció como

requisito de la demanda anexar copia de ésta con sus anexos para el Titular de la autoridad demandada, ya que les resultaba difícil obtener la información necesaria para contestar la demanda en tiempo.

Con la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación creada en 1978, fue necesario reformar el Código Fiscal para adecuar ambos ordenamientos respecto de la regulación del juicio contencioso administrativo. Así, se establecieron entre otras reformas formales, la de presentar la demanda en la Sala Regional que correspondiera al domicilio de la autoridad ordenadora de la resolución impugnada; por tanto se estableció la posibilidad de remitir los expedientes a la Sala Regional que correspondiera a éste domicilio en los casos de incompetencia territorial de otra Sala. En los casos de conflictos de competencia resolvía la Sala Superior qué Sala Regional debía conocer del juicio promovido.

La jurisprudencia del Tribunal podía ser establecida en los casos en que la Sala Superior resolviera contradicciones de las Salas Regionales en sus resoluciones, como resultado del recurso de queja, y, cuando al resolver los recursos de revisión la Sala Superior sustentara la misma tesis en tres sentencias ininterrumpidamente sin que existiera otra en contrario en ese lapso. Se consideró obligatoria esta jurisprudencia para las Salas Regionales.

Por último, acorde con la Ley Orgánica del Tribunal se sustituyó al Pleno del Tribunal en su competencia por la Sala Superior.

En la exposición de motivos del Poder Ejecutivo para reformar el Código Fiscal en 1979, se mencionó la inequidad procesal de las autoridades para impugnar las violaciones procesales cometidas en las sentencias en su contra, por lo que en éstos casos las autoridades podrían impugnar esas sentencias mediante el recurso de revisión. También se redujo la cantidad de copias que el particular debía anexar a su demanda para las autoridades, esto es, sólo debía exhibir copia de sus documentos para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y para la autoridad que dictó la resolución impugnada cuando ésta no dependiera de dicha Secretaría; entre otras reformas.

Para 1980, se modificó el Código para regular las notificaciones personales a las autoridades en los casos del recurso de revisión, mismo que debería ser firmado por los Titulares de las autoridades demandadas o por quienes legalmente debieran sustituirlos; el plazo para interponer este recurso se amplió a 15 días, igual que el término para promover el juicio de amparo.

La última reforma de este Código Fiscal fue en 1981, para ampliar el plazo de interposición del recurso de queja a 15 días; así como para suprimir al Jefe del Departamento del Distrito Federal como autoridad demandada ya que los asuntos fiscales de dicho Departamento Administrativo eran competencia del recién creado Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal; y entre otras reformas, también aumentó el requisito para interponer el recurso de revisión por cuantía a un millón de pesos, para ser interpuesto ante la Sala Superior o ante la Suprema Corte.

1.1.9 CODIGO FISCAL DE 1981.

Para Diciembre de 1981, se creó un nuevo Código Fiscal de la Federación con la finalidad principal de reunir en este ordenamiento todas las disposiciones generales aplicables a las diversas leyes fiscales ya establecidas. Así, se crearon instituciones como la conocida "*Miscelánea Fiscal*" que crea derechos más no obligaciones en favor de los contribuyentes siempre que se publique en el Diario Oficial de la Federación; se creó la negativa ficta como el silencio de la autoridad a una petición o instancia presentada por los contribuyentes y no resuelta en el término de cuatro meses, término que fue reducido a 3 meses a partir de 1996, por lo que se concedió a los particulares la posibilidad de impugnar dicha resolución a través de los medios de defensa establecidos; se establecieron por primera vez los delitos fiscales para una mayor protección del fisco federal, y se estructuró el mecanismo del embargo.

Se establecieron novedades en materia procesal como el incidente de nulidad de notificaciones; la procedencia de la ampliación de la demanda en los

casos de negativa ficta; se amplió el plazo para interponer la demanda y la contestación a 45 días, respectivamente; se regularon en forma precisa las pruebas pericial y testimonial, así como su valoración tanto de dichas pruebas como de todas las ofrecidas por las partes; se estableció el cierre de instrucción del juicio una vez que hubieran sido desahogadas todas las cuestiones de ésta etapa para turnar el expediente a proyecto de sentencia; se consideraron los efectos que tendrían las sentencias del Tribunal y es aquí donde se comenzó a criticar la característica de anulación del Tribunal Fiscal, pues se le dio la de plena jurisdicción.

El principio de oralidad en el juicio se sustituyó por la regla documental suprimiendo la audiencia de pruebas y alegatos; se otorgó la posibilidad a la autoridades de allanarse a las pretensiones del demandante hasta antes de cerrar la instrucción del juicio, para dictar una nueva resolución que subsanara las violaciones cometidas, misma que debía ser exhibida en el juicio para solicitar la conformidad del particular, o que promoviera su ampliación de demanda logrando así una resolución definitiva a la controversia.

Por último, se continuó con la posibilidad de recurrir por parte de las autoridades las sentencias dictadas por la Sala Superior del Tribunal ante la Suprema Corte de Justicia, mediante el recurso de revisión. Este Código entró en vigor hasta el 1º de enero de 1983 y sólo su capítulo VI del Procedimiento Contencioso Administrativo, entró en vigor hasta el 1º de abril de ese mismo año.

Hasta el año de 1988 el Código Fiscal tuvo reformas en materias diversas a los medios de impugnación en el procedimiento contencioso-administrativo, y es hasta ese año que se derogaron el recurso de revisión ante la Sala Superior del Tribunal y la revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia, para crear un nuevo recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito contra sentencias definitivas y resoluciones que decretaran o negaran el sobreseimiento del juicio.

Las características de este nuevo recurso de revisión fueron: la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito de la misma jurisdicción de la Sala Regional emisora de la resolución; límite en cuantía mínima de 3,500 veces el Salario Mínimo General Diario Vigente en el Distrito Federal, en la omisión de este requisito se debía razonar la importancia y trascendencia del asunto; la procedencia del recurso cuando se trataba de interpretación de leyes o reglamentos, de las formalidades esenciales del procedimiento, por violaciones procesales cometidas durante el juicio o en la propia sentencia siempre que afectaran las defensas del recurrente y trascendieran al sentido del fallo o, por fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución. El plazo para interponer el recurso se estableció de 15 días a partir de que surtiera efectos la notificación de la resolución recurrida, y debía presentarse ante la Sala Regional que dictó la sentencia.

En materia de seguridad social era procedente el recurso independientemente de su monto, cuando se trataba de determinación de sujetos obligados, conceptos que integraran la base de cotización y el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgo de trabajo.

El recurso de revisión procedía también contra las resoluciones dictadas por la Sala Superior, ya que ésta al no conocer del recurso de revisión, se le atribuyó el conocimiento de los juicios con características especiales establecidos en el artículo 239 Bis del Código en cita. En los casos de coordinación fiscal, sólo podía ser recurrida la sentencia por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las sentencias dictadas por el Tribunal Colegiado de Circuito al resolver el recurso de revisión eran inatacables, por lo que el particular no podía impugnarlas a través del juicio de amparo.

Con el fin de evitar sentencias contradictorias por los Tribunales Colegiados de Circuito en los casos en que el particular interpusiera juicio de amparo y la autoridad recurso de revisión, debía conocer el Tribunal de ambas instancias en la misma sesión.

También sobre los medios de impugnación se suprimió la queja como recurso, y surge ésta misma como instancia procedente contra la indebida repetición de un acto o resolución anulados, o por incurrir en exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia del Tribunal, por parte de las autoridades.

En materia de incidentes, se eliminó el de nulidad de notificaciones por establecerse como causal en el juicio contra el propio acto administrativo la nulidad de su notificación. En el incidente de suspensión de la ejecución se amplía su plazo de interposición a fin de que el particular pudiera promoverlo aún cuando se encontrara pendiente de resolución el juicio de amparo interpuesto. Se creó el incidente de objeción contra los actos que exclusivamente admitieran la demanda, la contestación, la intervención de tercero o alguna prueba, siendo materias del recurso de reclamación anteriormente establecido.

Para 1990, se suprimió la posibilidad de subsanar o corregir una demanda irregular por lo que al no cumplir ésta con los requisitos establecidos en los artículos 208 y 209, se tenía por desechada o por no presentada la demanda, respectivamente, ya que se consideró que los particulares tenían un plazo muy amplio para preparar su demanda.

La reforma de 1993, modifica la jurisdicción territorial del Tribunal para conocer ahora de los asuntos dependiendo del domicilio del particular, pues la finalidad del establecimiento de Salas Regionales en todo el territorio nacional era la de desconcentrar los asuntos en el Distrito Federal, por lo que con esta reforma se logra desahogar el rezago de las Salas Regionales Metropolitanas, ya que existen diversas autoridades centrales con domicilio en el Distrito Federal que dictan las resoluciones impugnadas ante el Tribunal Fiscal, misma que se reforma el 31 de diciembre de 2000, para quedar de forma contraria, es decir, atendiendo al domicilio de la autoridad emisora de la resolución controvertida.

En 1995 se estableció nuevamente la posibilidad del particular de corregir o subsanar su demanda en los casos en que ésta fuera irregular u omisa, o le faltaran pruebas, puesto que la Suprema Corte de Justicia consideró inconstitucional la omisión de la institución de la prevención por requisitos formales en la demanda, por lo que con esta reforma se devuelve a los artículos 208 y 209 del Código, el estricto apego a la Constitución.

Para 1996, las reformas formales en el contencioso-administrativo establecen la posibilidad de hacer valer conceptos de impugnación (agravios) en la demanda de nulidad, aún cuando no hubieren sido expuestos en el recurso administrativo que en su caso se hubiera promovido; se reduce el término para ampliar la demanda y contestarla a 20 días, respectivamente; se deroga el incidente de objeción para quedar nuevamente el recurso de reclamación como medio para impugnar la admisión y desechamiento de la demanda, la contestación, la intervención de tercero y las pruebas; entre otras reformas.

1.1.10 TRANSFORMACION A TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Conviene hacer mención al hecho de que con los cambios que ha sufrido la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través de sus reformas en diversas épocas, es hasta el año 2000, que la denominación del órgano jurisdiccional analizado, antes llamado Tribunal Fiscal de la Federación, se altera por el Legislador Federal sin ninguna razón real que lo justifique, toda vez que si bien es cierto que su competencia, va más allá de la materia meramente tributaria, su prestigio y su valía se ven lesionados gravemente con el cambio de nombre, de acuerdo con nuestra personal opinión.

1.2 ESTRUCTURA.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se integra por la Sala Superior y por las Salas Regionales, que por razones de carga de trabajo se ha llevado a cabo la descentralización de estas últimas.

La Sala Superior del Tribunal en la actualidad se constituye con once Magistrados, de entre los cuales elegirán al Presidente del mismo, bastando la presencia de siete de sus miembros para que se puedan efectuar sesiones y sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los magistrados presentes, los que no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. En caso de empate, el asunto se definirá para la siguiente sesión. Cuando no se apruebe un proyecto por dos veces, se cambiará al ponente.

La evolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha sido lenta, pero en forma ascendente en el alcance de impartición de justicia, puesto que nace como un Organó con atribuciones de justicia delegada, ya que la Ley de Justicia Fiscal en su primer precepto legal, establecía que los fallos se emitirían en representación del Ejecutivo de la Unión, pero que sería independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa. Se compuso de 15 Magistrados para funcionar en Pleno y en cinco Salas integradas por tres Magistrados cada una.

Ya con la vigencia del primer Código Fiscal de 1938, en el año de 1946 fue aumentado el número de Salas del Tribunal a siete, es decir tuvo un incremento de dos Salas con motivo de la ampliación de su competencia, para el conocimiento de otro tipo de asuntos, dado que nació con competencia fiscal exclusivamente.

Con la estructura de 21 Magistrados componiendo siete Salas, transcurrieron más de treinta años, ya que a partir de abril de 1967, nuevamente se toca para establecer su composición por veintidós Magistrados con las siete Salas ya existentes y un Presidente con funciones propias,

situación que prevaleció hasta julio de 1978, ya que a partir de agosto siguiente, entró en vigor la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que lo transformó significativamente, acorde a la política nacional de ese entonces y se desconcentró atinadamente, dado el amplio campo de competencia con el que ya para ese año contaba este Órgano Jurisdiccional.

Así, con la estructura que actualmente encontramos, se creó la Sala Superior compuesta en un principio por nueve Magistrados, en la actualidad por once, de los que anualmente se elige al Presidente del Tribunal, sin posibilidad de reelección al año inmediato siguiente, de conformidad con el artículo 22 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Igualmente en 11 regiones se dividió el país, instalándose seis Salas en la Región Metropolitana, misma que en la actualidad cuenta con un incremento en 5 Salas, es decir, que se compone de 11, y una Sala en cada una de las restantes regiones previstas en el artículo 21 de la Ley Orgánica, concluyendo que la instalación de las salas Regionales debido al incremento en los juicios instaurados va en incremento.

En la actualidad el número y sede de las Salas Regionales, de acuerdo a cada una de las regiones, está compuesta con la circunscripción territorial y jurisdicción, nombre y sede que a continuación se detallan:

- I.- Región del Noroeste I. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Noroeste I, con sede en la Ciudad de Tijuana, B.C., que comprende el Estado de Baja California.
- II.- Región del Noroeste II. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Noroeste II, con sede en Ciudad Obregón, Son., que comprende el Estado de Sonora.
- III.- Región del Noroeste III. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Noroeste III, con sede en la Ciudad de Culiacán, Sin., que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa.
- IV.- Región del Norte-Centro I. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Norte-Centro I, con sede en la Ciudad de Chihuahua, Chih., que comprende el Estado de Chihuahua.

- V.- Región del Norte-Centro II. Habrá dos Salas que se denominarán: Primera Sala Regional del Norte-Centro II y Segunda Sala Regional del Norte-Centro II, ambas con sede en la Ciudad de Torreón, Coah., que comprende los Estados de Durango y Coahuila.
- VI.- Región del Noreste. Habrá dos Salas que se denominarán: Primera Sala Regional del Noreste y Segunda Sala Regional del Noreste, ambas con sede en la Ciudad de Monterrey, N.L., que comprende los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.
- VII.- Región de Occidente. Habrá dos Salas que se denominarán: Primera Sala Regional de Occidente y Segunda Sala Regional de Occidente, ambas con sede en la Ciudad de Guadalajara, Jal., que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit.
- VIII.- Región del Centro I. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Centro I, con sede en la Ciudad de Aguascalientes, Ags., que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes.
- IX.- Región del Centro II. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Centro II, con sede en la Ciudad de Querétaro, Qro. que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro.
- X.- Región del Centro III. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Centro III, con sede en la Ciudad de Celaya, Gto. que comprende los Estados de Guanajuato y Michoacán.
- XI.- Región Hidalgo-México. Habrá tres Salas que se denominarán: Primera Sala Regional Hidalgo-México, Segunda Sala Regional Hidalgo-México y Tercera Sala Regional Hidalgo-México, todas ellas con sede en Tlalnepantla, Edo. de Méx., que comprende los Estados de Hidalgo y de México.
- XII.- Región de Oriente. Habrá dos Salas que se denominarán: Primera Sala Regional de Oriente y Segunda Sala Regional de Oriente, ambas con sede en la Ciudad de Puebla, Pue. que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla.
- XIII.- Región del Golfo. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Golfo, con sede en la Ciudad de Jalapa, Ver. que comprende el Estado de Veracruz.
- XIV.- Región del Pacífico. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Pacífico, con sede en la Ciudad de Acapulco, Gro. que comprende el Estado de Guerrero.

XV.- Región del Sureste. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Sureste, con sede en la Ciudad de Oaxaca, Oax., que comprende los Estados de Chiapas y Oaxaca.

XVI.- Región Peninsular. Habrá una Sala, que se denominará: Sala Regional Peninsular, con sede en la Ciudad de Mérida, Yuc. que comprende los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.

XVII.- Región Metropolitana. Habrá once Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional Metropolitana, Segunda Sala Regional Metropolitana, Tercera Sala Regional Metropolitana, Cuarta Sala Regional Metropolitana, Quinta Sala Regional Metropolitana, Sexta Sala Regional Metropolitana, Séptima Sala Regional Metropolitana, Octava Sala Regional Metropolitana, Novena Sala Regional Metropolitana, Décima Sala Regional Metropolitana y Décimo Primera Sala Regional Metropolitana, todas ellas con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal, Metropolitana, que comprende el Distrito Federal y el Estado de Morelos.⁴

1.3 COMPETENCIA.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Tribunal administrativo dotado de plena autonomía, con la organización y atribuciones que le otorga su Ley Orgánica, por lo que actúa con total independencia de la autoridad hacendaria y demás autoridades administrativas, ya que posee su propio presupuesto y el nombramiento de sus magistrados es por acuerdo del Presidente de la República, con la aprobación del Senado, por lo que no podrán ser removidos de su cargo sin causa justificada, ni podrán reducirse sus emolumentos durante el término de su cargo.

Podemos sentar como regla que al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede otorgársele competencia para conocer de toda controversia que surja entre particulares y el Estado, con las salvedades siguientes:

⁴Acuerdo G/10/2001 por el que se determinan la competencia, límites territoriales y denominación de las regiones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

- a) Para conocer de la inconstitucionalidad de un ordenamiento expedido por el Poder Legislativo.
- b) Para conocer de la inconstitucionalidad de reglamentos gubernativos y de policía expedidos por el Poder Ejecutivo.
- c) Para conocer de inconformidades sobre actos políticos o de gobierno del Poder Ejecutivo.
- d) Para conocer de inconformidades sobre actos del Poder Judicial.

La exposición de motivos de la nueva Ley Orgánica que entró en vigor a partir de 1996, manifiesta como finalidad de ésta adecuar las funciones y competencia del Tribunal Fiscal a las reformas expuestas al Código Fiscal. Así, entre otras funciones, establece la adecuación de la duración de los Magistrados en su encargo, a la de los Ministros de la Suprema Corte (seis años); eliminando la figura de los Magistrados Supernumerarios quienes tenían facultad para suplir a los Magistrados ausentes en las Salas Regionales y Superior, quedando ahora a cargo el primer secretario de la ponencia esa responsabilidad, hasta en tanto se haga el nombramiento respectivo.

La competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se amplía para conocer de los recursos administrativos promovidos en materia administrativa federal, incluyendo el recurso creado en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, por lo que este Tribunal es ya un verdadero Tribunal Contencioso-Administrativo.

Por tener la Sala Superior del Tribunal a partir de la creación de ésta Ley Orgánica nuevas atribuciones, se redujo su competencia para resolver los asuntos con características especiales⁵, por lo que a partir de este año solamente conocerá en Sección de éstos juicios cuando cualquiera de las partes, la Sala Regional o la propia Sección consideren conveniente que la resolución sea dictada por dicha Sala Superior. También se le ha facultado para conocer de los juicios que versen sobre la materia de Comercio Exterior.

⁵ Artículo 239 Bis del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta 1995.

Dicha Sala Superior funciona en Pleno para conocer de las siguientes cuestiones⁶:

- I.- Designar de entre sus integrantes al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- I-Bis. Proponer al Presidente de la República la designación o ratificación de magistrados seleccionados previa evaluación interna.
- II.- Señalar la sede y el número de las Salas Regionales.
- III.- Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales.
- IV.- Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.
- V.- Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso b), del Código Fiscal de la Federación, así como los supuestos del artículo 20 de esta Ley, cuando, a petición de la Sección respectiva, lo considere conveniente.
- VI.- Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones del Pleno, así como la queja y determinar las medidas de apremio.
- VII.- Resolver sobre las excitativas de justicia y calificar los impedimentos en las recusaciones y excusas de los magistrados y, en su caso, designar de entre los secretarios al que deba sustituir a un Magistrado de Sala Regional.
- VIII.- Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los Magistrados establecidas en la ley de la materia y aplicar, en su caso, a los magistrados las sanciones

⁶ Artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vigente.

administrativas correspondientes, salvo en el caso de destitución la que se pondrá a la consideración del Presidente de la República.

- IX.- Fijar y, en su caso, cambiar la adscripción de los Magistrados de las Secciones y de las Salas Regionales.
- X.- Expedir el Reglamento Interior del Tribunal y los demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento, teniendo la facultad de crear las unidades administrativas que estime necesarias para el eficiente desempeño de las funciones del Tribunal de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación; así como fijar, acorde con los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, las bases de la carrera jurisdiccional de Actuarios, Secretarios de Acuerdos de Sala Regional, Secretarios de Acuerdos de Sala Superior y Magistrados, los criterios de selección para el ingreso y los requisitos que deberán satisfacerse para la promoción y permanencia de los mismos, así como las reglas sobre disciplina, estímulos y retiro de los funcionarios jurisdiccionales.
- XI. Designar de entre sus miembros a los magistrados visitadores de las Salas Regionales, los que le darán cuenta del funcionamiento de éstas, así como dictar reglas conforme a las cuales se deberán practicar dichas visitas.
- XII. Designar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor y al Contralor.
- XIII. Resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el Tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos, así como ordenar la depuración y baja de los expedientes totalmente concluidos con tres años de anterioridad, previo aviso publicado en el Diario Oficial de la Federación dirigido a los interesados, para que, con base a éste, puedan recabar copias certificadas o documentos de los mismos.
- XIV. Las demás que establezcan las leyes.

El Pleno del Tribunal se compone de 10 Magistrados y el Presidente del Tribunal, con las atribuciones ya señaladas. Las Secciones se integran con 5 Magistrados cada una, por lo que el Presidente no integra Sección a fin de estar en posibilidad de conocer de las funciones administrativas del Tribunal.

Por lo que se refiere a la competencia de las Secciones de la Sala Superior de conformidad con el artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es para:

I. Resolver los juicios en los casos siguientes:

- a) Los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de los actos de aplicación de las cuotas compensatorias.
- b) En los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo Internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.
- c). Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso a), del Código Fiscal de la Federación.

II. (DEROGADA)

III. Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones de la Sección, así como la queja y determinar las medidas de apremio.

IV. Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.

V. Aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y de la jurisprudencia fijada por la Sección, así como ordenar su publicación.

VI. Las demás que establezcan las leyes.

Finalmente, la competencia de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación para resolver los juicios que se promuevan contra resoluciones definitivas, se encuentra contenida en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal, y versa sobre las siguientes materias:

"...

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

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

III. Que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.

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

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

Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

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

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

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

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

X. Que nieguen a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

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

XII. Que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

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

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

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

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

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

También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa."

CAPITULO II. EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

Debemos entender que un medio de control jurisdiccional de los actos de la administración pública lo constituye el juicio contencioso administrativo federal, ya que es una instancia por la que los gobernados pueden lograr la defensa de sus derechos o intereses, cuando se vean afectados por actos ilegales de la administración, cuya finalidad del juicio contencioso administrativo en nuestro sistema jurídico, fue la de instaurarse para la protección de los derechos públicos subjetivos de los particulares afectados en su interés jurídico.

En consecuencia, mediante este procedimiento, los particulares tienen la posibilidad de que un juzgador con un punto de vista objetivo e imparcial, analice los actos de molestia dictados por las autoridades federales y declare si se han observado o no, las bases mínimas de legalidad que todo acto de autoridad debe de cumplir.

En tales circunstancias, encontramos regulado en el Código Fiscal de la Federación en vigor, el juicio contencioso administrativo que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para la protección jurídica de los gobernados, tal y como se ha visto en el capítulo de antecedentes.

2.1 PARTES EN EL JUICIO.

Dentro del juicio contencioso administrativo son partes:

1. El particular afectado con los actos administrativos, denominado Demandante o Actor.
2. La Autoridad que dictó la resolución que se impugna mediante el juicio de nulidad, denominada Autoridad Demandada, asimismo, el particular

a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la Autoridad Administrativa.

3. El Titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal de la que dependa la Autoridad que emitió el acto impugnado.
4. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sólo en los casos en los que se controviertan actos de autoridades federativas pertenecientes al Sistema de Coordinación Fiscal, o se trate de convenios o acuerdos celebrados con la Federación, que sean el fundamento para la resolución impugnada. Asimismo, en los casos en que se controvierta el interés fiscal de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá ser parte en el juicio de nulidad.
5. El Tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del actor.

El antecitado juicio inicia con la presentación de la demanda por escrito, ante la Sala Regional competente, por parte del particular agraviado, en caso de que exista diversidad de actores, deberá designarse un representante común de entre los mismos; y en caso de omisión, el Magistrado Instructor al admitir la demanda designará a cualquiera de ellos como representante común.

Ahora bien, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no sólo los particulares que se vean lesionados en sus derechos, pueden ser actores, sino que también lo podrán ser las autoridades administrativas.

De acuerdo con el tercer párrafo del artículo 207, del Código Fiscal de la Federación, las autoridades podrán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando se pida modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco

años anteriores a la presentación de la demanda, tal situación es doctrinalmente conocida como "juicio de lesividad", tal y como se señaló en los antecedentes, el cual se ha instaurado como limitación o freno a la facultad revocadora de la Administración Pública.

En el juicio de nulidad no hay condenación de costas y cada parte es responsable de sus gastos y de los que se originen con motivo de las diligencias que en su caso promuevan.

Si la resolución en controversia mediante el juicio de nulidad es una resolución dictada con motivo de la interposición de un recurso administrativo, se entenderá que el actor al momento de impugnar dicha resolución, también controvierte la resolución combatida mediante el recurso administrativo que continúa afectándolo, pudiendo a partir de 1996, hacer valer conceptos de impugnación no planteados originariamente en el recurso administrativo.

2.2 IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

Existen diversas causales de improcedencia y sobreseimiento del juicio que deberán ser examinadas aún de oficio, antes de resolver el fondo del asunto, para evitar dar seguimiento a un procedimiento sin materia, mismas que a continuación se señalan:

"CAUSALES DE IMPROCEDENCIA:

- I. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.
- II. Cuya impugnación no corresponda conocer a dicho Tribunal.
- III. Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Fiscal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.
- IV. Respecto de las cuales hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de

defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal Fiscal en los plazos que señala este Código.

V. Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.

VI. Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquéllos cuya interposición sea optativa.

VII. Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.

VIII. Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

IX. Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente.

X. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.

XI. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado.

XII. Que puedan impugnarse en los términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida.

XIII. Dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior.

XIV. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de este Código o de las Leyes fiscales especiales.

CAUSALES DE SOBRESEIMIENTO:

I. Por desistimiento del demandante.

II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.

III. En el caso de que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el juicio.

IV. Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado.

V. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial.⁷

2.3 IMPEDIMENTOS Y EXCUSAS.

Respecto de los impedimentos y excusas de los Magistrados de la Sala Regional, las causales procedentes para estos efectos son: tener interés personal en el negocio; ser pariente consanguíneo, afín o civil de alguna de las partes o de sus patronos o representantes, en línea recta sin limitación de grado y en línea transversal dentro del cuarto grado por consanguinidad y segundo por afinidad; haber sido patronos o apoderados en el mismo negocio; tener amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes o con sus patronos o representantes; haber dictado el acto impugnado o haber intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo o en su ejecución; figurar como parte en un juicio similar, pendiente de resolución; estar en una situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga o más grave que las mencionadas. Por tanto los Magistrados tienen el deber de excusarse cuando sobrevenga alguno de los impedimentos antes señalados, para lo cual el conocimiento y resolución de los impedimentos y excusas, compete a la Sala Superior del Tribunal, de conformidad con el Artículo 16, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

⁷ Artículos 202 y 203 del Código Fiscal de la Federación.

2.4 DEMANDA.

La demanda debe interponerse dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación del acto que se impugna, ante la Oficina de Partes de la Sala Regional del Tribunal Federal que corresponda al domicilio de la autoridad emisora de la resolución combatida. En los casos en que el domicilio se encuentre fuera de la sede de dicha Sala, se podrá enviar la demanda inicial mediante correo certificado con acuse de recibo. El término para interponer la demanda podrá ampliarse a un año únicamente en los casos de fallecimiento, incapacidad o declaración de ausencia del actor, mientras no hayan sido aceptados los cargos de representante de la sucesión, tutor del incapaz, o representante legal del ausente, respectivamente, lo anterior, de conformidad con el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación.

En la demanda el actor debe cumplir con las formalidades previstas en el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, que son:

- a) Señalar el nombre del actor y domicilio convencional para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente.
- b) Indicar cuál es la resolución que se impugna y la autoridad o las autoridades que la emitieron.
- c) Relatar los hechos que dieron origen a la demanda, exhibir las pruebas que se ofrecen.
- d) Manifestar los conceptos de impugnación que se hacen valer en contra del acto impugnado.
- e) Señalar el nombre y domicilio del tercero interesado, cuando exista.
- f) Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

Para el caso de que los particulares o sus representantes legales, soliciten la suspensión de la ejecución del acto impugnado deberán cumplir con los requisitos marcados en el artículo 208-Bis del mencionado Código, misma que se desarrolla en el Subcapítulo correspondiente de la presente tesis.

Asimismo, deberá anexar los siguientes documentos, señalados en el artículo 209 del citado Código, que son:

- a) Una copia de la demanda y de los documentos anexos para cada una de las Autoridades señaladas como Demandadas y para el tercero si existe en el juicio.
- b) Documento con el que se acredite la personalidad del signante de la demanda, salvo en los casos en que dicha personalidad se encuentre reconocida por las autoridades demandadas, en cuyo caso deberá anexarse el documento en el que le haya sido reconocida, o bien, en los casos en que dicha personalidad ya se encuentre registrada ante el propio Tribunal Federal en los que deberá indicarse únicamente los datos del registro correspondiente.
- c) El documento en que consta el acto impugnado, para el caso de una impugnación en contra de una resolución negativa ficta, el demandante debe acompañar una copia en la que obre el sello de recepción, de la instancia no resuelta.
- d) La constancia de la notificación del acto que se impugna.
- e) Cuestionario para desahogar la prueba pericial e interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, cuando se hayan ofrecido pruebas pericial y testimonial, respectivamente.
- f) Aquellas documentales que considere el actor se encuentren relacionadas con el acto impugnado y que sirvan para declarar la nulidad de la resolución impugnada. En los casos en que estas documentales se refieran a información confidencial o comercial

reservada no deben ser anexadas a la demanda, solo serán señaladas y la Sala solicitará dichos documentos antes de cerrar la instrucción a la Autoridad correspondiente.

A partir de 1996, existe prevención por el término de cinco días hábiles para la presentación de cualquiera de estos documentos, o bien, para corregir o subsanar omisiones en algunos de los datos señalados en el artículo 208 del Código Fiscal. Asimismo, se establece que cuando los documentos ofrecidos por el actor no obren en su poder, podrán ser requeridos a su costa al archivo o a la autoridad ante la que se encuentren dichos documentos, siempre y cuando acompañen a la demanda copia de la solicitud presentada cuando menos cinco días antes a la presentación de la demanda. Quedan exceptuados de lo anterior, el envío de expedientes administrativos.

Una vez presentada la demanda de nulidad, el Magistrado Instructor designado de la Sala correspondiente, procederá a admitir la demanda, verificando que se hayan cumplido los requisitos exigidos por los artículos antes señalados, y en caso necesario, concederá el término señalado en el párrafo anterior para que complete el actor su demanda. En los casos en que la omisión sea relativa al señalamiento del nombre, resolución impugnada y conceptos de impugnación, la demanda se tendrá por no presentada en ese mismo acuerdo. Si la omisión se refiere al señalamiento de las Autoridades Demandadas, a los hechos, a los anexos de la demanda, al nombre y domicilio del tercero interesado o a lo que se pida, el Magistrado Instructor concederá término de cinco días para subsanar o corregir la demanda, y si dentro de dicho término no se cumplimenta ese requerimiento, la demanda se tendrá por no presentada. Por último, si la omisión no cumplimentada en tiempo es por las pruebas documentales, testimoniales o periciales, se tendrán por no ofrecidas las mismas.

2.5 CONTESTACION.

Siguiendo el procedimiento del juicio, una vez admitida la demanda por el Magistrado Instructor, se le correrá traslado a las autoridades demandadas

para que contesten la demanda en un término de cuarenta y cinco días hábiles, contados a partir de que surta efectos la notificación de la admisión.

En dicha contestación, las autoridades demandadas deberán referirse a todos los hechos manifestados por el actor; en su omisión se tendrán por ciertos los hechos que el actor impute a dichas autoridades; de igual forma sucede cuando la contestación no sea presentada en tiempo, exceptuando el caso en el que los hechos del actor logren ser desvirtuados con las pruebas rendidas o por hechos notorios.

Si alguna autoridad que debiera ser llamada al juicio de nulidad, no fuere señalada por el actor en su escrito inicial, de oficio se le correrá traslado para que conteste la demanda en el término concedido. Dicho término corre en forma individual para cada autoridad.

Las autoridades demandadas también deben cumplir con ciertos requisitos al formular su contestación de demanda, mismos que se señalan en los artículos 213, 214 y 215 del Código Fiscal de la Federación. Los requisitos a cumplir son los siguientes:

1. Expresar los incidentes de previo y especial pronunciamiento que en su caso se originen en el juicio de nulidad. Las causales para promover dichos incidentes únicamente pueden ser, de conformidad con el artículo 217, del Código Fiscal de la Federación:
 - a) Por incompetencia territorial de la Sala Regional conocedora del juicio.
 - b) Por acumulación de autos.
 - c) Por nulidad de notificaciones del propio Tribunal.
 - d) Por interrupción del juicio, ya sea por muerte, disolución, incapacidad o declaración de ausencia del actor.

- e) Por recusación como causa de impedimento.
2. Expresarán las consideraciones que a su juicio impidan la resolución del fondo del asunto controvertido, o bien, cuando no haya nacido o se haya extinguido el derecho en que apoya su demanda el actor.
 3. Deben referirse concretamente a todos y cada uno de los hechos formulados por el actor, afirmándolos o negándolos sea por no ser propios, o bien, por que ocurrieron de manera distinta, con la posibilidad de que en la omisión de contestar alguno de los hechos formulados por el actor, éstos se imputen ciertos, tal y como ya se mencionó en párrafos anteriores.
 4. Expresar sus argumentaciones para considerar ineficaces los conceptos de impugnación hechos valer por el actor.
 5. Señalar y exhibir las pruebas que en su caso ofrezca, siguiendo los mismos lineamientos establecidos para las pruebas del actor.
 6. Anexar copia de su contestación de demanda y de las pruebas ofrecidas para cada uno de los actores promoventes del juicio de nulidad, y del tercero, en el caso de que éste exista, junto con el cuestionario para el desahogo de prueba pericial e interrogatorio para prueba testimonial, si éstas son ofrecidas por las autoridades demandadas, y en su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la prueba pericial ofrecida por el actor.
 7. El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.
 8. En el caso de negativa ficta, expresarán los hechos y el derecho en que se funda la misma.

Las autoridades demandadas no podrán en ningún caso, cambiar los fundamentos de derecho que sirvieron de base para la emisión de la resolución impugnada. Asimismo, en los casos de contradicción entre las autoridades

demandadas, por los fundamentos de hecho y de derecho, el Tribunal considerará únicamente los expuestos por el Titular del organismo o entidad de la que dependa la autoridad emisora del acto.

Las autoridades demandadas podrán allanarse a las pretensiones del actor, o bien, revocar el acto impugnado, desde la contestación de la demanda y hasta antes del cierre de instrucción del juicio de nulidad.

El Código aludido, establece la posibilidad de ampliar la demanda y la contestación de ésta, en los casos en los que el actor requiere de un acto procesal más, para poder impugnar los hechos conocidos con posterioridad a la interposición de la demanda. Estos casos son los siguientes, de acuerdo con su artículo 210:

- a) En los casos de negativa ficta. Considerada en el artículo 37 de dicho Código, como el silencio de la autoridad para dar contestación a una instancia o petición formulada por el actor en un término mayor de tres meses. Se entiende que una vez transcurrido dicho término sin recibir contestación de la autoridad, ésta ha negado la instancia o petición formulada. Este silencio puede darse también en los casos de interposición de algún medio de defensa ante la autoridad administrativa.
- b) Cuando hasta la contestación de demanda, el actor conoce el acto principal y su notificación de los que deriva el acto que impugnó en la demanda de nulidad.
- c) En los casos de impugnación de notificaciones, los que se originan cuando se impugna un acto no notificado, o bien, cuando dicho acto fue notificado en forma ilegal, para lo que el artículo 209 Bis del Código, establece ciertas reglas para la procedencia del juicio de nulidad:
 - Si el actor afirma conocer el acto, impugnará la notificación de éste, haciendo saber la fecha en que lo conoció. Si también impugna el

acto administrativo manifestará sus conceptos de impugnación relativos al acto junto con la impugnación de la notificación.

- Si no conoce el acto administrativo, el actor impugnará su notificación señalando la autoridad a quien le imputa su notificación o ejecución. Al contestar la demanda, la Autoridad deberá acompañar constancia del acto y de su notificación, los que podrá impugnar el actor al momento de ampliar su demanda.

La Sala tiene obligación de estudiar los conceptos de impugnación hechos valer contra la notificación del acto previamente al estudio del fondo del asunto. Al resolver respecto de la notificación, si ésta fue practicada legalmente y por ende la demanda fue presentada extemporáneamente, sobreseerá el juicio promovido. Si la notificación no fue realizada o fue hecha en forma ilegal, se tendrá al actor como sabedor del acto en la fecha que haya manifestado en su demanda, declarando nulas las actuaciones de las autoridades posteriores a la notificación ilegal, y en su caso, la Sala procederá a estudiar la impugnación hecha valer contra el acto impugnado.

- d) Cuando se introduzcan cuestiones al momento de contestar la demanda que no eran conocidas por el actor hasta ese momento, sin cambiar los fundamentos de derecho que originaron la resolución impugnada.

Una vez analizadas las causales para la procedencia de la ampliación, observaremos su procedimiento:

La ampliación de demanda y la contestación de ésta, deben presentarse en un término de veinte días hábiles, respectivamente. Tanto la ampliación como la contestación de ésta, deben cumplir con los mismos requisitos señalados para la demanda inicial y su contestación, excepto aquellos documentos que ya se hubieran ofrecido en la demanda o en la contestación iniciales, mismos que no será necesario exhibirlos nuevamente; y el actor

cuenta con la posibilidad igualmente de subsanar o corregir errores vertidos en la ampliación en un término de cinco días hábiles.

Respecto del tercero que tenga un derecho incompatible con el actor, debe ser llamado a juicio desde el momento en que se admita la demanda para apersonarse en juicio dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la notificación de dicha admisión. Su escrito de intervención deberá cumplir con los mismos requisitos de la demanda, y justificar su intervención en el juicio. Asimismo, debe adjuntar el documento con el que acredite su personalidad cuando no gestione en nombre propio, las pruebas documentales que ofrezca, y en su caso, los cuestionarios e interrogatorios para el desahogo de las pruebas pericial y testimonial, respectivamente, si éstas son ofrecidas por el tercero. Las reglas establecidas para el cumplimiento de los requisitos de la demanda y sus anexos surten los mismos efectos para el escrito del tercero.

2.6 INCIDENTES.

Por razón metodológica, sólo se mencionarán los incidentes que de conformidad con el artículo 217 del Código Fiscal de la Federación, son procedentes en el juicio contencioso administrativo, sin entrar al estudio detallado en virtud de lo extenso de cada uno de ellos, los cuales son a saber:

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

El mismo artículo prevé, que cuando la promoción del incidente sea frívola e improcedente se impondrá a quien lo promueva una multa hasta de

cincuenta veces el Salario Mínimo General Diario Vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

2.7 PRUEBAS.

En el juicio de nulidad serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional de autoridades mediante absolución de posiciones, en atención a que la prueba confesional debe desahogarse personalmente por el demandado y, si éste es una autoridad no podría acudir directamente al Tribunal para desahogarla, ya que al ser la autoridad una ficción no puede acudir "*per se*", por lo que dicha autoridad, solamente remitirá un Informe y desahogará la prueba en forma indirecta, y la petición de informes, salvo que estos últimos se limiten a hechos que consten en documentos públicos en poder de las autoridades, siempre y cuando estas pruebas se refieran concretamente a los hechos controvertidos.

Al ser tan amplia la admisión de pruebas, podemos considerar admisibles en el juicio de nulidad a aquéllas que la ley reconoce como medios de prueba, y que son la confesión - con la salvedad ya señalada -, documentos públicos y privados, dictamen pericial, reconocimiento o inspección judicial, testimonial, fotografías y en general todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, y las presunciones; las cuales serán valoradas y desahogadas en los términos del Código Tributario y del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a esta materia.

Por lo que respecta a las pruebas pericial y testimonial, el Código establece ciertas reglas específicas para su desahogo: deberán ser ofrecidas desde la presentación de la demanda o de la contestación por cualquiera de las partes. Al admitir la contestación de demandada o la ampliación a ésta, se requerirá a las partes para que en el término de diez días presenten a sus peritos y acrediten reunir los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño. En caso de que alguna de las partes no presente a su perito, éste no acepte el cargo o no reúna los requisitos, sólo se aceptará el peritaje de la parte que sí cumpla con los requisitos. El Magistrado

Instructor concederá quince días a cada perito para que presente su dictamen, en caso de no hacerlo dentro de dicho término, solamente se aceptará el dictamen presentado en tiempo. Si resulta necesario un tercer peritaje, el Magistrado Instructor designará uno de los que tenga adscritos. Sobre la prueba testimonial, el Magistrado Instructor ordenará a cada parte para que presente sus testigos y sólo en el caso de que no pueda presentarlos, el Magistrado los mandará citar a una hora y día fijos, para que se presenten en la sede del Tribunal, salvo cuando dichos testigos tengan su domicilio fuera del Tribunal, casos en los que el Magistrado Instructor podrá solicitar el auxilio de los Jueces o Magistrados del Poder Judicial Federal o de algún Tribunal Administrativo Federal, mediante el desahogo de exhorto. De los testimonios rendidos, se levantará acta pormenorizada con las preguntas formuladas por el Magistrado Instructor o por cualquiera de las partes. Las autoridades rendirán su testimonio por escrito.

En relación con las pruebas documentales ofrecidas por el actor en su demanda inicial, las autoridades tienen obligación de expedir desde luego, copias certificadas de dichas documentales previo pago de los derechos correspondientes. Si la autoridad no cumple con esta obligación, el actor podrá solicitar a la Sala Regional, que requiera a las autoridades para la correspondiente exhibición de esas documentales en el juicio. En los casos en que las autoridades sin causa justificada no exhiban los documentos requeridos por el Magistrado Instructor, cuando éstos fueron identificados claramente en sus características y contenido por el actor, se presumirán ciertos los hechos que pretenda probar con tales documentos. En los casos que la autoridad ante la que obran los documentos solicitados por el actor no sea parte en el juicio de nulidad, el Magistrado Instructor podrá hacer valer medidas de apremio pecuniarias a los funcionarios omisos.

Si las pruebas ofrecidas por el actor no pueden ser recabadas por la autoridad en la práctica administrativa normal, podrá solicitarse un plazo adicional para la obtención de las mismas, y si pasado dicho término no es posible la obtención de las pruebas, el Magistrado Instructor podrá considerar que está en presencia de omisión por causa justificada.

La valoración de las pruebas ofrecidas, se lleva a cabo mediante las reglas establecidas en el artículo 234 del Código Fiscal, con las siguientes consideraciones: harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados en documentos públicos por las autoridades, siempre y cuando los mismos no contengan manifestaciones de hechos o declaraciones de verdad formuladas por los particulares, pues en estos casos, esos documentos solamente harán prueba plena respecto de que se realizó tal declaración o manifestación ante la autoridad correspondiente, sin que se pruebe la verdad de lo declarado o manifestado en dichos documentos. En los actos derivados de la facultad de comprobación de las autoridades administrativas, sólo se entenderán como legalmente afirmados los hechos contenidos en las actas que para ese efecto se levanten.

De lo anterior, se desprende que la carga de la prueba corresponde al actor, ya que los actos y resoluciones de las autoridades se presumen legales de conformidad con el artículo 68 del Código en cita, salvo cuando exista una negativa lisa y llana - sin que lleve una afirmación intrínseca - sobre dichos actos o resoluciones por el actor, en los que se revierte la carga de la prueba a las autoridades. Así, el actor deberá aportar a la Sala los medios probatorios necesarios para demostrar y confirmar las argumentaciones vertidas en la demanda.

La valoración de todas las pruebas queda a cargo de la apreciación de la Sala Regional, por lo que sí de las pruebas ofrecidas, la Sala llega a consideraciones distintas de las manifestadas en los hechos controvertidos en el litigio, podrá alejarse de las reglas antes señaladas, debiendo fundar razonadamente esta cuestión en la sentencia que dicte.

Diez días después de concluida la substanciación del juicio y no habiendo cuestiones pendientes que impidan dictar resolución, el Magistrado Instructor concederá un término de cinco días a las partes para que formulen sus alegatos por escrito, es decir, expongan los razonamientos necesarios para

demostrar al juzgador que la parte contraria no tiene razón en su pretensión; mismos que deberán ser considerados al momento de dictar sentencia. Al vencer este término, con alegatos o sin ellos, se cerrará la Instrucción del juicio sin declaratoria expresa y se turnará el expediente para dictar la sentencia que corresponda.

Cabe hacer mención, de la existencia del incidente de suspensión de la ejecución, mismo que podrá hacer valer el actor en cualquier momento del juicio - inclusive durante la tramitación del Juicio de Amparo -, ante el superior jerárquico de la autoridad ejecutora o ante el Magistrado Instructor que conozca o haya conocido del juicio, en los casos en que se niegue la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, se rechace la garantía del interés fiscal ofrecida o se reinicie la ejecución del procedimiento, mismo que se aborda por separado en el presente trabajo, debido a su consecuencia.

2.8 SENTENCIA.

La sentencia constituye la segunda etapa del juicio con la cual se pone fin al litigio y se resuelve el fondo de los puntos controvertidos; sin embargo, no toda sentencia pone fin al mismo, ya que existen las interlocutorias para resolver cuestiones incidentales antes de terminar el juicio, o para sobreseer el mismo, sin estudiar el fondo del asunto, pero dándolo por terminado.

"Se entiende por sentencia, el acto solemne que pone fin a la contienda, decidiendo sobre las pretensiones que han sido objeto del pleito. Dentro de una concepción más técnica, la sentencia, es el acto jurisdiccional por medio del cual el juzgador, previo al análisis de la litis planteada y la valoración de las pruebas, define una controversia."⁸

La sentencia debe estar estructurada bajo un sistema lógico con efectos jurídicos, es decir, deben expresarse los datos que permitan identificar los elementos formales y substanciales que la conforman. Misma que se divide en

⁸ SANCHEZ HERNANDEZ Mayolo, *Derecho Fiscal*, Cárdenas Editor Distribuidor, Segunda Edición, México, 1988. pp. 696 y 697.

cuatro secciones: el preámbulo con los datos generales de las partes; los resultandos con los antecedentes del asunto incluyendo los argumentos vertidos por las partes y las pruebas ofrecidas; los considerandos que son la parte medular de la sentencia, con las conclusiones y opiniones del Tribunal respecto de la confrontación de las partes auxiliado del resultado arrojado por las pruebas ofrecidas; y los puntos resolutiveos en los que se precisará en forma concreta el sentido de la resolución.

De igual forma, las sentencias deben cumplir con los siguientes principios:

- Congruencia, entre lo aducido por las partes y la resolución de la Sala sin que existan contradicciones en la sentencia y que sólo se ocupe de los puntos controvertidos.
- Motivación, para cumplir con la garantía constitucional del artículo 16, de que toda resolución debe estar debidamente fundada y motivada por lo que la sentencia debe expresar los motivos, razones y fundamentos de la misma.

En el juicio de nulidad, el Magistrado Instructor tiene cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se haya cerrado la instrucción del juicio para formular el proyecto de sentencia, ya que el Código establece que la sentencia deberá ser dictada en un término no mayor de sesenta días. Si la resolución emitida se funda en alguna causal de sobreseimiento, no será necesario esperar al cierre de instrucción

Cuando transcurre el término concedido tanto para el Magistrado responsable de proyectar la sentencia como para la Sala o Sección de la Sala Superior de dictarla, sin que haya emitido la misma, las partes podrán formular excitativa de justicia ante el Pleno de la Sala Superior del Tribunal; el que pedirá un informe, ya sea al Magistrado responsable o al Presidente de la Sala o Sección, mismo que deberá ser presentado dentro del término de 5 a 3 días,

respectivamente. Si resulta procedente la excitativa de justicia formulada, se concederán 15 días al Magistrado responsable para que proyecte la sentencia, y 10 días a la Sala o Sección para que dicte la misma.

Si el proyecto del Magistrado Instructor es aprobado por los Magistrados restantes, dicho proyecto adquirirá el carácter de sentencia; pero si alguno de los Magistrados no está de acuerdo con el proyecto de sentencia aprobado por la mayoría de ellos, podrá en un término de diez días formular voto particular razonado y si la mayoría no aprueba el proyecto formulado por el Magistrado Instructor, la sentencia contendrá los argumentos sostenidos por la mayoría y quedará como voto particular el criterio del Magistrado Instructor.

La sentencia se fundará en derecho, y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, con la facultad de invocar hechos notorios.

La Sala deberá examinar primero aquellas causales de ilegalidad que puedan originar la declaración de nulidad lisa y llana de la resolución impugnada. Si la sentencia declara la nulidad por omisión en los requisitos formales exigidos legalmente, o por vicios de procedimiento, deberá indicarse la forma en que afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

En la sentencia se podrán corregir los errores que se presenten en la cita de los preceptos que se consideren violados, a fin de resolver realmente la litis, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y su contestación.

De conformidad con el artículo 238, del Código Fiscal de la Federación procede declarar la nulidad de la resolución impugnada cuando se dé alguno de los supuestos siguientes:

1. Incompetencia del funcionario que haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución. Esta incompetencia

podrá ser dictada aún de oficio por la Sala Regional, por ser de orden público.

La competencia es un requisito exigido constitucionalmente, pues los actos y resoluciones administrativas deben ser siempre emitidos por autoridad competente. Esta competencia de las autoridades puede clasificarse de diversas maneras:

- a) Respecto del ámbito, poder o capacidad de actuación, sea por grado, materia, territorio, tiempo y cuantía.
 - b) Invasión de funciones:
 - a. Por una autoridad inferior sobre una superior, por una autoridad superior sobre una inferior, o por autoridades de igual jerarquía.
 - b. Cuando se ejercen funciones antes o después del tiempo concedido para ejercerlas.
 - c) Funcionarios de hecho, cuando su competencia fue revocada, suspendida, o bien, cuando nunca fue otorgada.
2. Omisión en los requisitos formales legalmente exigidos, que afecten las defensas de los particulares y trasciendan al sentido de la resolución controvertida, incluyendo la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso. Esta última, también podrá ser hecha valer aún de oficio por la Sala Regional.

Las formalidades son un elemento esencial del acto administrativo, ya que a través de esa formalidad se expresa la voluntad de la autoridad administrativa para el acto impugnado, debiendo cumplir con los requisitos de los artículos 16 constitucional y 38 del Código en comento, que establecen claramente las formalidades de todo acto administrativo y que son:

- I. Constar por escrito.
- II. Ser emitido por autoridad competente.

- III. Estar fundado y motivado, entendiéndose por estos requisitos no sólo la cita de preceptos legales y las razones de la autoridad para dictar un acto sino que debe existir una adecuación entre los fundamentos jurídicos y los hechos acontecidos.
 - IV. Estar firmado autógrafamente por funcionario competente, ya que la firma es la expresión de voluntad de la autoridad competente para dictar el acto y su omisión implicaría la inexistencia de esa voluntad.
3. Vicios del procedimiento que afecten las defensas de los particulares y trasciendan al sentido de la resolución controvertida.

Las formalidades del procedimiento se violan cuando no se cumplen con los requisitos establecidos por la ley en la preparación de la voluntad de la autoridad administrativa, y su violación implica una afectación a la garantía constitucional del artículo 14. Para ser cumplidas estas formalidades, es necesario dar a conocer al particular este procedimiento, darle oportunidad de expresar sus razones antes y después de dictar la resolución y concederle derecho de impugnar esa resolución para ser oído y vencido en juicio.

4. Si los hechos que motivaron la resolución impugnada no se realizaron, fueron distintos o apreciados equivocadamente por las autoridades demandadas, o bien, si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejaron de aplicar las disposiciones debidas.

La violación a la ley se da cuando la autoridad se aparta de toda norma legal para dictar su resolución o equivoca la interpretación de esa norma (error de derecho); o cuando aprecia los hechos en forma equivocada o son inexistentes los hechos en los que supuestamente se basa para aplicar la norma (error de hecho).

5. Por desvío de Poder.

La desviación de poder es un abuso del funcionario que actuando con las facultades concedidas por la ley, actúa por motivos y para fines diversos de los de su competencia.

"La doctrina establece tres casos de desvío de poder, en los que:

1. Se busca un fin personal.
2. Se persigue la finalidad de favorecer a un tercero o terceros.
3. Se pretende favorecer a la Administración Pública con un fin distinto del establecido en la ley.⁹

"No debe omitirse señalar que las autoridades ejercen facultades discrecionales concedidas por la ley, consideradas como aquéllas consagradas por una norma jurídica en la cual se faculta a un órgano administrativo para que con cierta libertad actúe ante determinadas circunstancias de hecho, y decida lo que es oportuno hacer o no hacer"¹⁰, sin embargo, estas facultades han sido creadas para que la actividad de las autoridades sea eficaz, conveniente y oportuna. Es por ello que aún cuando el funcionario actúe con base a las facultades discrecionales, no debe excederse o ejercerlas en forma ilegal.

La sentencia dictada por el Tribunal, puede ser:

- a) Declarativa.- Limitándose a señalar si se ha violado o no la ley con la resolución combatida o a declarar la existencia de la pretensión del actor, pero no implica una ejecución forzosa.
- b) De condena.- En la que no sólo se declara el derecho, sino que se ordena la reposición del acto combatido y la forma en que debe satisfacerse la pretensión del actor, llevando implícita una ejecución forzosa de la sentencia.

⁹ LUCERO ESPINOSA Manuel, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1992. pp. 202 y 203.

¹⁰ *Ibidem*, p. 200.

Una vez analizada la litis en cuestión y demostrada la legalidad o ilegalidad del acto combatido mediante el juicio de nulidad, la sentencia podrá de acuerdo con el artículo 239, del pluricitado Código:

1. Reconocer la validez de la resolución impugnada.
2. Declarar la nulidad de la misma, en forma lisa y llana, o bien, para determinados efectos, en los casos en que se actualicen las causales de anulación previstas en las fracciones II, III y en su caso V, del artículo 238, del Código Fiscal, los cuales deberán quedar precisados en la sentencia, excepto en los casos de facultades discrecionales de las autoridades demandadas.
3. Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar determinado acto, éste debe cumplirse en un término no mayor de cuatro meses. Dentro de dicho término deberá también dictar resolución definitiva, aún cuando hayan transcurrido los plazos establecidos para la terminación de las facultades de comprobación mediante visitas domiciliarias y de caducidad de dichas facultades.

Cuando una sentencia resulte contradictoria, ambigua u oscura, las partes podrán solicitar aclaración de sentencia ante la propia Sala, dentro del término de diez días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de dicha sentencia, la cual deberá ser resuelta en cinco días, sin modificar la sustancia de la sentencia. Esta aclaración de sentencia no puede ser recurrida, pero sí interrumpe el término para la impugnación de dicha sentencia.

Asimismo, en los casos en que el actor interponga juicio de amparo en contra de la sentencia dictada por la Sala, o cuando las autoridades demandadas interpongan algún recurso en contra de la misma, los efectos de

dicha sentencia también quedarán suspendidos hasta en tanto se resuelva en definitiva el acto combatido.

Las Secciones de la Sala Superior, podrán ejercer de oficio o a petición fundada, su facultad atrayente para resolver los juicios de nulidad que se instruyeron ante cualquiera de las Salas, de conformidad con las reglas establecidas al efecto en el artículo 239-A, del Código Fiscal.

2.9 MEDIOS DE IMPUGNACION.

El Código Fiscal de la Federación, establece diversos medios de impugnación en contra de los acuerdos y sentencias dictadas por las Salas que no se encuentren apegadas a derecho, mismos que son los siguientes:

A) Recurso de Reclamación.

Dicho recurso se encuentra previsto en los artículos 242 a 244, del Código Fiscal de la Federación, y procede contra las resoluciones dictadas por el Magistrado Instructor en las que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas, la intervención del tercero o alguna prueba y aquéllas que decreten o nieguen el sobreesamiento del juicio.

Se presenta ante la Sala o Sección de la Sala Superior que instruya o resuelva el juicio instado, dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos la notificación del acto reclamado por cualquiera de las partes que considere afectado su interés jurídico con la emisión de tal resolución.

Como en la mayoría de los medios de impugnación, este recurso permite la intervención de las partes integrantes del juicio, ya que una vez presentado el recurso se debe correr traslado a la otra parte por un término de quince días, a fin de que manifieste lo que a su derecho convenga y con dicha contestación o sin ella, el recurso deberá resolverse en un término de cinco días. No podrá excusarse el Magistrado que haya dictado el acuerdo o resolución combatido.

B) Queja.

Si bien la queja no es un medio de impugnación contra sentencias dictadas por el Tribunal Federal, cabe hacer mención de ésta, ya que se encuentra regulada por el Código Fiscal, en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas en cumplimiento de la sentencia emitidas por el mismo Tribunal, la cual para mayor comprensión y explicación objetiva al tema que nos ocupa será abordada por tema separado del capítulo IV, dentro de los efectos del incumplimiento de la resolución recaída a la suspensión de la ejecución del acto controvertido en el juicio contencioso administrativo, por tratarse éste de un tema que afecta el desarrollo práctico del presente trabajo.

C) Aclaración de Sentencia.

De conformidad con el artículo 239-C del Código Fiscal de la Federación, la parte que estime contradictoria, ambigua u oscura una sentencia definitiva del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá promover por una sola vez, aclaración de sentencia la cual procederá si se presenta dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del fallo respectivo.

El escrito presentado deberá señalar la parte de la sentencia cuya aclaración se solicita e interponerse ante la Sala o Sección que haya dictado dicha resolución, la que deberá resolver en un plazo de cinco días siguientes a la fecha en que fue interpuesto, sin que pueda variar la sustancia de la sentencia, además es de precisarse, que la aclaración se sentencia no admite recurso alguno, en la cual únicamente se reputará parte de la sentencia recurrida, además de que con su interposición se interrumpe el término la impugnación del fallo emitido.

C) Excitativa de Justicia.

Es la denuncia administrativa de cualquiera de las partes que puede ser interpuesta ante la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa, a fin de que dicha Sala requiera al Magistrado instructor del juicio respectivo para que formule el proyecto de resolución, o en su caso, a los integrantes de una Sala Regional para que pronuncien sentencia cuando no lo hayan hecho dentro del plazo establecido por el Código Fiscal de la Federación, la cual se encuentra regulada dentro de los artículos 240 y 241, del citado Código.

Una vez recibida la excitativa de justicia, el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, solicita informe al Magistrado responsable que corresponda, quien deberá rendirlo en el plazo de cinco días. El Presidente dará cuenta al Pleno y si éste encuentra fundada la excitativa, otorgará un plazo que no excederá de quince días para que el magistrado formule el proyecto respectivo. Si el mismo no cumpliere con dicha obligación, será sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el supuesto de que la excitativa se promueva por no haberse dictado sentencia, a pesar de existir el proyecto del Magistrado responsable, el informe se pedirá al Presidente de la sala o Sección respectiva, para que lo rinda en el plazo de tres días, y en el caso de que el Pleno considere fundada la excitativa, concederá un plazo de diez días a la Sala o Sección para que dicte la sentencia y si ésta no lo hace, se podrá sustituir a los Magistrados renuentes o cambiar de sección.

Cuando un Magistrado, en dos ocasiones hubiere sido sustituido conforme a este precepto, el Presidente del Tribunal podrá poner el hecho en conocimiento del Presidente de la República.

2.10 REVISION Y AMPARO DIRECTO.

A) Recurso de Revisión.

Este recurso constituye un medio impugnativo de carácter unilateral, contemplado en los artículos 248 y 249, del multicitado Código, toda vez que sólo puede ser interpuesto por las autoridades ya que se compara con el juicio de amparo concedido a los particulares, puesto que inclusive, su tramitación se lleva ante los Tribunales Colegiados de Circuito correspondientes.

Procede el recurso de revisión contra las resoluciones o sentencias dictadas en primera instancia por las Secciones de la Sala Superior así como las Salas Regionales, siempre que durante el juicio se hayan cometido violaciones procesales que afecten las defensas de dichas autoridades y esas violaciones trasciendan al sentido de la resolución, o bien, cuando en la misma sentencia o resolución se cometan violaciones procesales, siempre y cuando la cuantía del asunto exceda de 200 veces el Salario Mínimo General Diario del Distrito Federal, elevado al año, vigente en el momento de la emisión del asunto impugnado. Si el asunto no excede de esta cantidad, deberá la autoridad recurrente razonar la importancia y trascendencia del mismo para su procedencia; sobre estos últimos requisitos se ha establecido el criterio del Poder Judicial de manera irregular, en el sentido que, cada asunto reviste su especial característica de importancia y trascendencia, lo que impide tener un concepto generalizado de la forma en que se cumple con estos requisitos; por tanto, podemos adoplar el criterio del jurista Emilio Margain Manautou, que considera cumplidos estos requisitos:

"A) Cuando el asunto resuelto por las Salas del entonces Tribunal Fiscal de la Federación sea el primero de su naturaleza y traiga o pueda traer consigo que otros particulares, con problemas similares, percatados del fallo, intenten el juicio con idénticos resultados, por lo que sería de interés conocer el criterio de los Tribunales Colegiados.

- B) Cuando el asunto, aún no siendo nuevo, esté resuelto en forma diferente por la Suprema Corte o por los Tribunales Colegiados.
- C) Cuando el problema haya sido resuelto en favor de la autoridad por la Suprema Corte o por algún Tribunal Colegiado.
- D) Cuando exista para ese problema jurisprudencia de la Suprema Corte o de los Tribunales Colegiados.
- E) Cuando el problema no esté debidamente explorado por el Derecho Tributario o por el Derecho Administrativo, según sea el caso."¹¹

Independientemente del monto señalado con anterioridad, existen también otras causales para la procedencia del Recurso de Revisión: cuando el interés fiscal de la Federación se ve afectado; cuando se trata de interpretación de leyes o reglamentos; o respecto de las formalidades esenciales del procedimiento; o por fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución y, por último en materia de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Se presenta ante la Sala Regional o Sección de la Sala Superior que haya dictado la sentencia definitiva, dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos la notificación de la sentencia recurrida.

En los casos en que una sentencia del citado Tribunal, sea impugnada por el actor mediante el juicio de amparo y por las autoridades demandadas en Revisión, el Tribunal Colegiado que conozca del Amparo deberá también conocer de la Revisión en la misma sesión, a fin de evitar contradicciones en las sentencias que resuelvan ambos medios de impugnación.

B) Amparo Directo.

Por razones prácticas y debido a lo extenso de la materia de amparo, cabe hacer mención únicamente que de conformidad con los artículos 163 y

¹¹ Citado por LUCERO ESPINOSA, Manuel. Ob. Cit. p. 221.

164, de la Ley de Amparo, procede el amparo directo en contra de las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, entendiéndose por éstas, las que no admitan recurso alguno vía juicio de nulidad, por haber fenecido los plazos establecidos para tal efecto, por tanto se cumple con el máximo requisito doctrinario exigido en materia de amparo, que es el de definitividad.

CAPITULO III. NOCIONES GENERALES DE LA SUSPENSIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA

ASPECTOS MEDULARES DE LA SUSPENSIÓN ADMINISTRATIVA.

Existe en nuestra Constitución un derecho fundamental que es necesario comentar ahora, me refiero a las sabias palabras del artículo 17 que, entre otras cosas, dispone:

"Artículo 17.-

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial..."

Sin embargo, muchas veces las resoluciones no se emiten de manera pronta, no obstante que la eficacia de la justicia depende, en gran parte, de la rapidez con que aquélla se otorgue; porque, ante los tribunales debe realizarse un proceso con todas las garantías debidas, lo que requiere tiempo esto entendido en otras palabras como, *el precio que hay que pagar por la calidad de las sentencias.*

A esto deben añadirse los rezagos, a veces alarmantes de nuestros tribunales, atribuibles a aquellos encargados de impartir justicia, por una parte y a las dilaciones, en ocasiones fraudulentas, con que los abogados litigantes saben alargar a conveniencia los procesos.

De esta manera, a pesar de lo que dispone el artículo 17 antes transcrito, los tribunales no siempre están expeditos, es decir, libres de todo estorbo, prontos para actuar, sino que la maquinaria judicial camina despacio, por situaciones ajenas al proceso normal que debería llevarse a cabo.

Luego, la justicia pronta y efectiva llega, en muchos casos, tarde, porque el tiempo transcurrido para obtenerla la ha privado por completo de su eficacia. Entonces, la sentencia obtenida con tanta dificultad sólo produce frustración y, además, la mayor que puede experimentarse, ya que después de alcanzar la certeza de que se tiene "derecho", lo cual no podría decirse sin la sentencia, se tiene también la certeza de que al victorioso en esa difícil *litis*, nunca se le podrá reintegrar al uso y goce de ese derecho, tal como se encontraba antes de la violación del mismo, y a veces ni siquiera parcialmente.

En la materia administrativa, observamos que las decisiones de la administración pública tienen la presunción de legalidad y pueden ser impuestas a los administrados inclusive por la fuerza. Hemos visto ejercer el formidable poder del procedimiento administrativo de ejecución para cobrar créditos por parte de las autoridades fiscales. Ese abuso es cada vez más frecuente, y esto se hace con la finalidad de imponer a los particulares una carga fiscal que en muchos o más bien en la mayoría de los casos, no se encuentra ajustada a derecho y es susceptible de anulación, dejándoles la opción de acudir a los tribunales a buscar justicia, con lo que pasará mucho tiempo para que se la reconozcan, generando únicamente molestias para el particular. La conciencia de las dificultades del litigio hace que muchos prefieran aceptar las imposiciones de las autoridades en materia fiscal a pelear con la propia Administración.

Con estos procederes, la Administración se ampara en un privilegio formal para sostener una injusticia de fondo, intentando agotar a sus contrarios sobre la base de la duración de los procesos. Si es que los afectados no renuncian de antemano a seguir este camino que en el mayor de los casos resulta desgastante y oneroso para ellos, esto en virtud de que algunos abogados cobran honorarios muy altos.

De todo esto, se observa la importancia de la suspensión administrativa, porque la suspensión del acto impugnado tiene como objeto primordial preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente los bienes, la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate, para que la sentencia

que en su momento declare el derecho del promovente o de la autoridad responsable, pueda ser ejecutada eficaz e íntegramente, con estricto apego a derecho.

3.1 CONCEPTO.

La palabra suspensión gramaticalmente se conceptúa como "el acto de detener o interrumpir el desarrollo de alguna cosa por cierto tiempo"¹², en tal virtud si la palabra suspensión significa "detener o diferir por algún tiempo una acción u obra"¹³, equivale, pues, a paralizar algo que está en actividad en forma positiva; y es precisamente en este sentido en que emplearemos tal acepción, que va a hacer objeto de la detención temporal o definitiva, al acto cuya ilegalidad se combate, haciéndole cesar, si la ejecución ya se ha iniciado o impidiendo su comienzo cuando aún se encuentra en potencia.

Ahora bien, por lo que corresponde a la definición gramatical de la palabra ejecución ésta se entiende como "el acto de ejecutar, realizar o llevar a cabo algo"¹⁴, es decir que de acuerdo con la acepción de dicho concepto se encuentra intrínseca una actividad por parte de alguien, cuyo desarrollo y forma se dará en el momento en que ese "algo" se ponga en marcha. Asimismo, "la ejecución proviene de la voz *exsecutio* del latín clásico, que en el bajo latín corresponde a *executio*, del verbo *exsequor*, que significa cumplimiento, ejecución, administración o exposición. En el lenguaje jurídico se entiende por ejecución el cumplimiento o satisfacción de una obligación, cualquiera que sea la fuente de que proceda, ya sea contractual, legal o judicial."¹⁵

El autor Héctor Fix Zamudio, considera que "es indudable que la suspensión de los actos reclamados constituye una providencia cautelar, por cuanto significa una apreciación preliminar de la existencia de un derecho con el objeto de anticipar provisionalmente algunos efectos de la protección

¹² Diccionario General de la Lengua Española.

¹³ GONGORA PIMENTEL Genaro, *La Suspensión en Materia Administrativa*, Editorial Porrúa, Sexta Edición, México, 2001, p. 1.

¹⁴ *Ibidem*, Diccionario General.

¹⁵ Diccionario jurídico 2000, versión 1.0 para Windows 95.

definitiva y por este motivo, no sólo tiene eficacia puramente conservativa, sino que también puede asumir el carácter de una providencia constitutiva, o parcial y provisionalmente restitutoria, cuando tales efectos sean necesarios para conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables a los interesados."¹⁶

Para el ilustre catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ignacio Burgoa en su obra *El Juicio de Amparo*, al hablar de la suspensión del acto reclamado, en síntesis dice lo siguiente: Que esta medida no puede operar respecto de lo realizado antes de que se conceda, porque sus efectos se proyectan hacia el futuro, por lo que de ningún modo tales efectos tienen carácter retroactivo, toda vez que únicamente se limitan a impedir la verificación de un acto o de un hecho, el transcurso de un término o plazo, la vigencia o aplicación práctica de una norma jurídica, o sea que sólo produce la paralización o cesación temporal de un "algo" y tales conceptos están contenidos en la definición que formula dicho autor en los siguientes términos: "Así, la suspensión será aquel acontecimiento (acto o hecho) o aquella situación que generan la paralización o cesación temporalmente limitadas de algo positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo, el desarrollo o las consecuencias de ese "algo", a partir de dicha paralización o cesación, sin que se invalide lo anteriormente transcurrido o realizado."¹⁷

Hasta aquí, el análisis de la suspensión en los términos en que ha quedado precisada, parece olvidar que no simplemente se caracteriza por la cesación momentánea de los efectos del acto impugnado, que pueden ser disímbolos como son distintas las violaciones cometidas por el poder público, y que en la materia fiscal, que es el caso que nos ocupa, es de imperante trascendencia, debido a los cambios que nuestro sistema jurídico ha sufrido y a la importancia que ello implica, y que día con día sigue creciendo y se ve reflejada en mayor número, como el que han incrementado los juicios contenciosos administrativos ventilados ante el Tribunal Federal de Justicia

¹⁶ V. CASTRO Juvenino, *La Suspensión del Acto reclamado en el Amparo*, Editorial Porrúa, Cuarta Edición, México, 2000, p.42.

¹⁷ SOTO GORDOA Ignacio y LIEVANA PALMA Gilberto, *La Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo*, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1977, p. 151.

Fiscal y Administrativa. De ahí que si nos acercamos a su origen constitucional que si bien es cierto, se refiere propiamente a la materia de amparo y no en forma específica a la materia administrativa, dada la naturaleza jurídica de la suspensión, es necesario conocer la forma en que es contenida dentro de nuestra Carta Magna, y que como principio elemental del derecho, es de interpretación análoga a las leyes reglamentarias del caso en particular, ya que el mínimo que deben contener las leyes en comento, es aquel que nuestra Constitución Política establezca, por lo cual veremos que se establece con el fin de que ella no sólo mantenga la materia del juicio, y no únicamente asegure el interés de una de las partes (la autoridad responsable), sino que la instituye por una razón de justicia, que es lo que busca y asegura para el gobernado, en su ansia de encontrarla, por la que él interpone la demanda de nulidad, y por la que el Constituyente quiso, no el simple mantenimiento de las cosas al estado que guardaren en el momento en que se decreta, pues lo que jurisdiccionalmente se manda, es que cesen los efectos de la violación, ya sea temporalmente o definitivamente, durante el juicio contencioso administrativo; esto es, que no se ejecute irremediablemente el acto combatido en perjuicio del que la solicita y, consecuentemente, puede tener efectos no sólo conservadores, sino incluso, restitutivos.

La fracción X, del artículo 107 constitucional, establece:

"Artículo 107.-

(...)

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantía 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."

(El subrayado es nuestro)

Del párrafo anterior podemos aducir, que si bien es cierto en nuestro máximo ordenamiento legal, no se define de manera clara y precisa a la suspensión, lo cierto es, que si se contempla como medio de defensa jurídica

siempre que se satisfagan las condiciones que la ley específica al caso en particular precise.

Ya con las anteriores consideraciones, estamos en posibilidad de intentar para fines prácticos, dar la siguiente definición, que además de implementarla pretendemos desarrollarla en sus conceptos:

La suspensión de la ejecución: es una providencia cautelar en el procedimiento contencioso administrativo, de carácter instrumental, en la que se preserva la materia del juicio, y cuyo contenido reviste la forma de un mandato asegurador del cumplimiento y la ejecución de la conducta prevista, positiva o negativa, de una autoridad pública, haciendo cesar temporal o definitivamente sus efectos obligatorios, mientras se resuelve la controversia efectivamente planteada de fondo.

Por ello es importante definir a las medidas cautelares, las cuales se conceptúan de la siguiente forma:

Calificadas también como providencias o medidas precautorias, son los instrumentos que puede decretar el juzgador, a solicitud de las partes o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las mismas partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un proceso.

Así las *providencias cautelares* siempre son instrumentales, es decir que de ninguna manera constituyen en sí procesos o juicios planteables mediante una acción procesal legitimada para reclamar una jurisdicción. Inclusive cuando hablamos de su autonomía no afirmamos ni podríamos afirmar, que abren un derecho a la jurisdicción en que se allegue hasta el final a una resolución sobre el mérito (es decir sobre el fondo del asunto), y por ello siempre constituyen un instrumento procesal.

La más vieja caracterización de la suspensión, es aquélla que indica que permite hacer cesar temporalmente los efectos obligatorios que tenga o pudiera

tener el acto combatido, mientras se resuelve la controversia planteada de fondo que es la cuestión principal.

Ya que ese cese de efectos es una situación comprometida, por eso recordamos a Montesquieu cuando indica que: "frente a los abusos políticos de la autoridad, que en todos los países y en todos los tiempos se suceden **habrá que detener al poder con el poder**"¹⁸, la cual es la posición más alta que la suspensión pudiera tener en cualquier procedimiento o juicio, *ya que éste no atenta contra el poder público sino que aprovecha su estructura jurídica más honda, para detener al poder sin destruirlo.*

Por supuesto, la parte más delicada de este proceso, es aquella providencia cautelar, podríamos llamarla intermedia, principal o anticipatoria, ya que no frena el poder en forma definitiva, lo cual pertenece evidentemente a la sentencia firme del juicio de nulidad que es el que se analiza, sino cautelarmente en forma temporal hasta que la sentencia resuelva lo conducente. A ella se deben atener gobernantes y gobernados, tratándose de un caso concreto que sea puesto a la consideración de un poder político del Estado.

3.2 LA SUSPENSIÓN COMO PARALIZACIÓN PROVISIONAL Y DEFINITIVA DE LA FUERZA DEL ESTADO.

Para nadie resulta sorpresivo, comprobar que por muy efectivo que sea el proceso dentro del juicio contencioso administrativo, el acto de autoridad puede consumarse mientras el procedimiento transcurre (en un lapso que va del momento en que se impugna el acto, hasta aquél en que los tribunales otorgan declarar la nulidad de la resolución impugnada, si es que ésta se juzga), en forma que no pueda ya material o jurídicamente reavivarsele, o repararse eficazmente el bien o derecho lesionados, de manera que se restablezcan las cosas al estado que guardaban antes de ocurrir la afectación

¹⁸ V. CASTRO Juventino, *Ob. Cit.* p. 78

reclamada en el juicio contencioso administrativo, restituyendo al enjuiciado en el pleno goce de sus derechos afectados.

Es de esta manera, que derivamos el contenido de la suspensión como paralización de la fuerza del poder público.

Simplemente como ubicación general del tema en relación con el poder público, su uso y su abuso, es de resaltar, el principio de la función preservante de la suspensión: "Es pues un problema crítico de la eficacia del juicio contencioso administrativo, el resolver la forma de restarle, transitoriamente, fuerza y propensión al acto que se pretende dejar sin efectos, en tanto la justicia federal resuelve consiente y escrupulosamente si tal acto, por ser respetuoso de los derechos del demandante, tiene vía libre para producir todos sus efectos, o por el contrario debe anulársela por ser violatorio de los derechos del accionante ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Esto significaría preservar la materia del juicio contencioso administrativo, hasta que se sentencie definitivamente sobre la controversia efectivamente planteada en tal asunto. Es esta la *ratio legis* de la suspensión en el juicio de nulidad: preservar la materia de él, para que la sentencia, si finalmente se produce por ser procedente la acción, tenga sustancia sobre la cual actuar."¹⁹

Y de esta forma ya comenzamos a enmarcar, individualizar y distinguir, dos funciones diversas que aparecen en nuestras resoluciones torales correspondientes al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Mientras la sentencia o acuerdo que otorga la protección provisional o definitiva, anula la fuerza del poder público que trata de usarse por una autoridad en contra de una persona que carece en lo individual de él (aunque resulta ser su titular original, cuando actúa colectivamente y forma el pueblo), el mandato de suspensión en cambio paraliza transitoriamente o definitivamente al poder de una autoridad, hasta en tanto no se concluye en forma exhaustiva el examen lógico jurídico de cada uno de los argumentos

¹⁹ Citado por V. CASTRO Juvenlino, Ob. Cit. p. 174.

hechos valer en la instancia seguida ante la autoridad antes citada, que puede anunciar y decretar la citada anulación, o bien la declaración de que por ser perfectamente ajustada a las leyes aplicables al caso en particular la conducta de la autoridad puesta en entredicho, el acto debe cumplimentarse, inclusive utilizándose la coerción que tiene la norma jurídica en su supuesto estructural.

Así, la paralización del poder público del cual está investido una autoridad, en virtud del mandato de suspensión, sólo puede referirse a la autoridad o autoridades que se precisan por un demandante en la vía de procedimiento administrativo, o que sean emplazadas al juicio contencioso administrativo, en virtud de cualquier circunstancia que el Magistrado conocedor del asunto decreta como pertinente, de manera tal que la suspensión no obliga, y por lo tanto no afecta al poder de ninguna autoridad que no hubiere concurrido al proceso mismo.

Lo que se pretende es ubicar al *fenómeno suspensorial* en relación con el poder público; el posible abuso que cometa la autoridad; la forma de enfrentar y oponerse pacíficamente al propio poder público abusivo; y finalmente la institución ideada para actuar provisionalmente en forma emergente, pero eficaz, contra la acción del poder que aun no se resuelve si es atentatorio de las leyes encargadas de la tutela jurídica del interés colectivo o no, pero que debe dejarse en suspenso para preservar la materia de la controversia de fondo que en un juicio se resuelva, y asegurar así la futura acción proteccionista de una sentencia dictada con plenitud de jurisdicción en la que se respeten las resoluciones que en su momento sean emitidas por las autoridades competentes.

Al referirse al poder público del cual está revestido la autoridad, por supuesto no se contempla en su aspecto meramente *potencial*, sino definitivamente en su fase *dinámica*; así la suspensión de los actos del Estado solamente puede ser obsequiada cuando se trate de actos positivos de la autoridad responsable, y nunca respecto de los actos negativos. Es visible que la posición omisiva de la autoridad (que no se aviene con su obligación de hacer propicia una situación en la cual las personas pueden acceder al uso de

sus garantías constitucionales), no resiste el menor análisis respecto a un manejo suspensivo. Si el acto es negativo, pasivo, contrapuesto a la petición de que la autoridad actúe, malamente podríamos estar planteando una suspensión del acto. De ahí la congruente conclusión de que la suspensión sólo se otorga respecto de actos positivos, y no de actos negativos.

3.3 ANTECEDENTES DE LA SUSPENSIÓN.

3.3.1 CODIGO FISCAL DE 1938.

En el Código Fiscal de la Federación de 1938, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre del citado año, encontramos que el legislador tuvo a bien regular la suspensión de la ejecución, dentro de lo que se le denominaba, como fase contenciosa del procedimiento tributario, dentro de los artículos 188 a 191.

En lo concerniente al artículo 188, prescribía lo siguiente:

"Artículo 188.- La interposición de la demanda en los juicios de oposición, no suspenderá la ejecución de la resolución impugnada, sino cuando el actor asegure el interés fiscal, a satisfacción del Tribunal, en los términos del artículo 12.

Si se autoriza el embargo precautorio, el Tribunal Fiscal comunicará su resolución a la correspondiente autoridad ejecutora para que ésta proceda a practicar el secuestro. Cuando la oposición se interponga contra un cobro que por su cuantía pueda afectar el equilibrio del Presupuesto, el Tribunal ordenará que se constituya depósito en la Tesorería".

Dentro de este precepto encontramos un elemento muy importante a saber para el otorgamiento de la suspensión de la ejecución, el que consistía en asegurar el interés fiscal, de conformidad con el artículo 12, del precitado ordenamiento legal, que precisaba:

Artículo 12.- En materia fiscal, así como en los casos de contratos administrativos, autorizaciones, permisos y concesiones, serán admisibles para asegurar los intereses del Erario, por el orden de su enumeración y de acuerdo con las leyes especiales, las siguientes garantías:

I.- Pago bajo protesta.

II.- Depósito en dinero.

III.- Fianza de compañía autorizada.

IV.- Prenda o hipoteca.

V.- Secuestro convencional en la vía administrativa, de negociaciones o de bienes raíces previamente valuados ante la oficina fiscal que deba calificar la garantía.

VI.- Fianza de persona física o moral que acredite en forma fehaciente su idoneidad y solvencia y se meta expresamente al procedimiento administrativo de ejecución. En todo caso, deberá tener bienes raíces inscritos en el Registro de la Propiedad y de un valor que garantice suficientemente la obligaciones que contraiga.

Será facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de sus dependencias, fijar el monto y calificar las garantías que hayan de otorgar los particulares a favor del Gobierno Federal".

De la anterior transcripción, se puede apreciar, que se tenían contempladas cinco formas de otorgar garantía (el pago bajo protesta, depósito en dinero, fianza de compañía autorizada, secuestro convencional y fianza de persona física o moral), para satisfacer el interés general, más una, la cual consistía en el embargo precautorio, pero todas ellas con una peculiaridad, en cuanto a la fijación del monto y calificación de la garantía, mismas que como se puede apreciar, estaban a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como una facultad expresa contemplada en la propia ley, es decir, no estaba a juicio del juzgador el cuantificar la garantía, como consecuencia de carecer de elementos suficientes para tal efecto.

Por lo que toca al artículo 189 del código federal tributario en cita, contemplaba dos únicas formas de excepcionarse de otorgar garantía para el

efecto de obtener la suspensión de la ejecución, el cual a la letra prescribía lo siguiente:

***Artículo 189.-** No será accesorio el aseguramiento del interés fiscal:

I.- Cuando el actor acredite, a juicio del Tribunal, estar en notoria insolvencia, y

II.- Cuando el interés fiscal esté ya garantizado ante la autoridad administrativa.*

Lo que no es muy claro desde el año de 1938, es la deficiencia de una Ley que contempla una fracción, en la cual señala como excepción al aseguramiento del interés fiscal, que el actor acredite estar en notoria insolvencia, sin precisar cuales son los elementos que el juzgador debía tomar en cuenta, para valorar y determinar acerca de la solvencia o capacidad del enjuiciado para poder otorgar la misma y de esa forma satisfacer el interés general o fiscal.

Ahora bien, por lo que toca a los artículos 190 y 191, del multicitado Código, en ellos se contenían el procedimiento a seguir, esto es, la oportunidad de la autoridad fiscal de ser llamada a juicio a defender sus derechos respecto del interés fiscal en controversia y cuantificar el mismo, dichos preceptos precisaban lo siguiente:

***Artículo 190.-** Cuando se solicite que se suspenda la ejecución de la resolución impugnada, admitida la demanda se enviará copia de ella a la autoridad respectiva para que informe dentro de las setenta y dos horas sobre el monto del interés fiscal y sobre si existe o no garantía presentada por el actor.

Recibida la solicitud de informes, la autoridad fiscal suspenderá provisionalmente sus procedimientos, durante el término de quince días.

Si la autoridad fiscal no informa dentro del plazo anterior, se presumirá que son ciertos los hechos que al respecto afirme el actor.

Recibido el informe o transcurrido el plazo referido, el Tribunal, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, determinará si debe o no prestarse la garantía y, en su caso, cuál debe ser ésta.

Artículo 191.- Si transcurre el término de quince días a que se refiere el artículo anterior sin que el interesado haya constituido la garantía, la autoridad fiscal podrá continuar los procedimientos. La garantía podrá prestarse con posterioridad, pero entonces sólo se dejarán sin efecto los procedimientos de ejecución si el interesado acredita haber cubierto los gastos que con ella se originaron*.

Del primero de los preceptos antes transcritos, se observa con claridad que ya se tenía contemplada la suspensión provisional de la ejecución como medida cautelar en tanto la autoridad rindiera su informe respecto de la solicitud elaborada, para que de esta forma el Tribunal se allegara de elementos suficientes para resolver acerca de la garantía y como consecuencia de la suspensión de la ejecución. En tanto que el segundo precepto invocado, preveía un supuesto para el caso de incumplimiento (en otorgar la garantía solicitada) por parte del interesado o cumplimiento extemporáneo.

3.3.2 CODIGO FISCAL DE 1967.

En este Código se encuentra una diferencia muy grande en relación con el de 1938, que consistía en contemplar a la suspensión en dos formas diferentes; la primera como un trámite de aplicación no solo para el procedimiento contencioso administrativo, sino para cualquier recurso administrativo de los que el mismo código de ese año contemplaba, como podría ser dentro del recurso de revocación, ventilado ante la autoridad responsable directamente, y no ante un superior jerárquico, y la segunda, en que por primera vez, aparece el incidente de suspensión de ejecución o rechazo de garantía.

Atendiendo al primero de los anteriores, haremos mención al artículo 157, que a la letra decía:

"Artículo 157.- Reglas para la suspensión del procedimiento de ejecución.

Se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución durante la tramitación de los recursos administrativos o juicio de nulidad, cuando lo solicite el interesado y garantice el crédito fiscal y sus accesorios legales en alguna de las formas señaladas por el artículo 12 de este Código, sin que proceda su dispensa.

La suspensión se limitará exclusivamente a la cantidad que corresponda a la parte impugnada de la resolución que determine el crédito, debiendo continuarse el procedimiento respecto del resto del adeudo.

La suspensión podrá ser solicitada en cualquier tiempo ante la oficina ejecutara, acompañando copia del escrito con el que hubiere iniciado el recurso administrativo o el juicio de que se trate. La autoridad ejecutora suspenderá provisionalmente el procedimiento y concederá un plazo de quince días para el otorgamiento de la garantía.

Constituida ésta la ejecutora suspenderá de plano el procedimiento hasta que se le comunique la resolución definitiva en el recurso o juicio respectivos.

No se exigirá garantía adicional si en el procedimiento administrativo de ejecución se hubieren ya secuestrado bienes suficientes para garantizar los intereses fiscales.

En casos de negativa o violación a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, los interesados podrán ocurrir al superior jerárquico de la autoridad ejecutora si se está tramitando el procedimiento administrativo, o ante la Sala del Tribunal Fiscal que conozca del juicio respectivo si ya se ha iniciado el procedimiento contencioso. El superior o la Sala pedirán a la autoridad ejecutora un informe que deberá rendirse en un plazo de tres días y resolverá de inmediato la cuestión".

En los términos del artículo 157, las oficinas ejecutoras suspenderán el procedimiento administrativo de ejecución cuando lo solicite el contribuyente y garantice el interés fiscal. Cabe aclarar que se trata de una orden y no de un acto de autoridad en que ésta deba decidir.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Las oficinas ejecutoras podían suspender el procedimiento administrativo de ejecución, si los particulares acreditaban la interposición del juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación, o en las leyes fiscales especiales, y comprobaran que estaban garantizado el interés fiscal, de acuerdo con el artículo 12 del propio Código, el cual como se vio en el subtema que antecedió contenía las formas de garantizar el interés fiscal, asimismo, dichas oficinas no tenían facultades para negar la suspensión o condicionara.

Por otra parte, si no se hubiere otorgado la garantía, a pesar de haberse interpuesto juicio o recurso, la oficina ejecutora suspendería provisionalmente el procedimiento, y concedería un plazo de quince días hábiles para que en dicho plazo se otorgara la garantía y, constituida ésta, suspendería de plano el procedimiento hasta que le fuera comunicada la sentencia o resolución definitiva al accionante, precisando que para acreditar la interposición de juicio o recurso, bastaría con exhibir la copia sellada de la demanda presentada ante el Tribunal Fiscal (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), o la copia sellada del escrito de tramitación de recurso administrativo presentada ante la autoridad competente para resolver y tramitar el recurso respectivo.

Una vez notificada la sentencia o resolución que declarara la validez de la resolución que haya sido impugnada, se continuarían las diligencias de ejecución suspendidas, a menos que se acreditara la interposición de ulterior recurso o juicio ante el Tribunal Fiscal (tratándose de recursos administrativos); en este caso, se suspendería nuevamente el procedimiento hasta la sentencia definitiva y no sería necesaria, garantía adicional del crédito fiscal.

Cabe hacer mención que si se promueve juicio de amparo el procedimiento se suspendería en los términos, requisitos y condiciones que notifiquen las autoridades judiciales federales.

Ahora bien, por lo que toca al incidente de suspensión de ejecución o rechazo de garantía como era conocido, el mismo encontraba su fundamento

legal en los artículos 212 y 213, del Código en estudio, mismos que expresaban lo siguiente:

***Artículo 212.-** Si la autoridad niega la suspensión del procedimiento de ejecución o rechaza la garantía ofrecida, podrá promoverse, hasta antes de notificarse la resolución que ponga fin a la instancia ante el Tribunal Fiscal, el incidente respectivo ante la sala en que está radicado el juicio.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá promover el mismo incidente para combatir las decisiones dictadas por las autoridades fiscales en materia de suspensión, que no se ajustan a las normas legales aplicables*

Esta disposición, facultaba al afectado por una autoridad que hubiera negado la suspensión del procedimiento de ejecución a que se refería el artículo 157, o bien, hubiera rechazado la garantía ofrecida, sin causa justificada, a promover incidente ante la Sala en que estuviera radicado el juicio de nulidad intentado en contra de la resolución principal y fondo del asunto. Dicho incidente, de previo y especial pronunciamiento de conformidad con lo que se disponía en el segundo párrafo del artículo 207, del multireferido Código, podía promoverse hasta antes de notificarse la resolución que pusiera fin a la instancia ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El segundo párrafo permitía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (a través de la Procuraduría Fiscal) promover el incidente en cuestión, respecto de actos o resoluciones en materia de suspensión que no se ajustaran a derecho, emitidas por las autoridades fiscales, siempre que dichos actos o resoluciones perjudicaran al fisco, ya fuera porque dispensaran el aseguramiento, o porque aceptaran una garantía insuficiente.

La interposición del incidente en examen debía hacerse por escrito, con copias para la autoridad ejecutora, la Tesorería de la Federación y la Contaduría de la Federación, de acuerdo con lo dispuesto en las leyes

orgánicas de estas últimas y la Ley para Depuración y Liquidación de Cuentas de la Hacienda Pública Federal.

***Artículo 213.-** Promovido el incidente a que se refiere el artículo anterior, el magistrado instructor correrá traslado a la autoridad que haya negado la suspensión, rechazado la garantía o dictado la decisión impugnada por el término de tres días y citará, a una audiencia de pruebas y alegatos para dentro del decimoquinto día, en la que la sala dictará la resolución que corresponda.

Si la autoridad no contesta el traslado o no se refiere a todos los hechos en su contestación, se presumirán ciertos, salvo prueba en contrario, los hechos que el promovente le impute de manera precisa y se impondrá a aquella autoridad una multa de \$10.00 a \$1,000.00 (Cantidad actualizada a 1980)".

Una vez presentado el escrito de promoción del incidente, el Magistrado Instructor correría traslado a la autoridad ejecutora, y a la Tesorería de la Federación en un término no mayor de tres días, que a mi juicio, era utópico y citaría a una audiencia de pruebas y alegatos para dentro del decimoquinto día, mismo que corría a partir de la fecha del propio acuerdo, término igualmente utópico, a fin de que en dicha audiencia, la Sala dictara la correspondiente resolución.

El segundo párrafo del artículo 213, contenía los mismos principios relativos a presunción de certidumbre, respecto de la contestación de la demanda, con la excepción de que sancionaba la extemporaneidad u omisión por parte de la autoridad, con multa de diez a mil pesos (actualizada a 1980).

Si el Magistrado Instructor declaraba procedente y fundada la promoción del incidente, en su resolución ordenaría a la ejecutara que suspendiera la ejecución; y si por el contrario, la resolución la declaraba improcedente e infundada, permitirá que continuara la ejecución.

3.3.3 CODIGO FISCAL DE 1981.

Con relación a este Código, vigente hasta antes de la reforma del 31 de diciembre de 2000, nuevamente nos encontramos ante dos modalidades de la suspensión de la ejecución, las cuales se encontraban reguladas por los artículos 144, 207 y 208, las cuales son: la primera, consistente en la suspensión del procedimiento como un medio para evitar la ejecución cuando los créditos tributarios, a pesar de ser definitivos en la esfera administrativa, no han sido consentidos, ya que pueden ser impugnados y revocados o anulados, por lo que mientras no queden firmes, puede suspenderse su ejecución previa solicitud del interesado ante la oficina ejecutora y aseguramiento del interés fiscal, precepto tal que a la letra reza lo siguiente:

"Artículo 144. No se ejecutarán los actos administrativos cuando se garantice el interés fiscal, satisfaciendo los requisitos legales. Tampoco se ejecutará el acto que determine un crédito fiscal hasta que venza el plazo de cuarenta y cinco días siguientes a la fecha en que surta efectos su notificación, o de quince días, tratándose de la determinación de cuotas obrero patronales o de capitales constitutivos al seguro social. Si a más tardar al vencimiento de los citados plazos se acredita la impugnación que se hubiere intentado y se garantiza el interés fiscal satisfaciendo los requisitos legales, se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución.

(...)

En caso de negativa o violación a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, los interesados podrán promover el incidente de suspensión de la ejecución ante la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación que conozca del juicio respectivo u ocurrir al superior jerárquico de la autoridad ejecutora, si se está tramitando recurso, acompañando los documentos en que conste el medio de defensa hecho valer y el ofrecimiento o, en su caso otorgamiento de la garantía del interés fiscal. El superior jerárquico aplicará en lo conducente las reglas establecidas por este código para el citado incidente de suspensión de la ejecución".

En este sentido, se establece que independientemente de la solicitud del particular y el aseguramiento del Interés fiscal, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación de la resolución cuya ejecución se suspende, se deberá comprobar que se ha promovido recurso administrativo o juicio, ya que en caso contrario se entenderá que se consintió la resolución y deberá continuarse el procedimiento. Si se comprueba la interposición del recurso o juicio, la suspensión procederá hasta que se dicte la resolución definitiva.

La suspensión podrá ser ordenada por el superior jerárquico de la ejecutora o por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando la ejecutora niegue, o viole la otorgada.

También se puede dar el caso de una suspensión parcial cuando el particular sólo haya impugnado una parte de la resolución, en cuyo caso deberá continuar el procedimiento respecto de la parte consentida.

Por otra parte y respecto de la segunda modalidad que encontramos en este código, es la regulada por los artículos 227 y 228, del Código Tributario Federal vigente hasta antes de la reforma del 31 de diciembre del 2000, mismos preceptos que a la letra prescriben:

Artículo 227.- Los particulares podrán promover el incidente de suspensión de la ejecución, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, ante el magistrado instructor de la Sala Regional que conozca del asunto o que haya conocido del mismo en la primera instancia, acompañando copia de los documentos en que se haga constar el ofrecimiento y, en su caso, otorgamiento de la garantía, así como de la solicitud de suspensión presentada ante la ejecutora y, si lo hubiera, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución.

Con los mismos trámites del incidente previsto en el párrafo anterior, las autoridades fiscales podrán impugnar el otorgamiento de la suspensión cuando no se ajuste a la ley.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El incidente previsto en este artículo podrá promoverse hasta que se dicte sentencia o resolución firme de la Sala Regional, de la Sala Superior o del Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso. Mientras no se dicte la misma, la Sala Regional podrá modificar o revocar el auto que haya decretado o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

Artículo 228.- En el auto que admita el incidente a que se refiere el artículo 227, el magistrado instructor ordenará correr traslado a la autoridad a quien se impute el acto, pidiéndole un informe que deberá rendir en un plazo de tres días. Asimismo, podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución. Si la autoridad ejecutora no rinde el informe o si éste no se refiere específicamente a los hechos que le impute el promovente, se tendrán éstos por ciertos.

Dentro del plazo de cinco días a partir de que haya recibido el informe, o de que haya vencido el término para presentarlo, la Sala dictará resolución en la que decrete o niegue la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución o decida sobre la admisión de la garantía ofrecida.

Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión o de admisión de la garantía, la Sala Regional declarará la nulidad de las actuaciones realizadas con violación a la misma e impondrá a la autoridad renuente una multa de uno a tres tantos del salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al mes.

Si el incidente es promovido por la autoridad por haberse concedido indebidamente una suspensión, se tramitará lo conducente en los términos de este precepto*.

De la anterior transcripción se observa que el incidente de suspensión a la ejecución procede únicamente cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, debiendo acreditar ante la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conozca del asusto, alguno de dichos supuestos, ordenando posteriormente a correr traslado a las demandadas para que realicen las manifestaciones pertinentes con relación a su interés fiscal, otorgando además

la facultad a dicho tribunal de que en caso de incumplimiento a la suspensión que se pudiera decretar, de imponer una sanción económica a la autoridad renuente de su mandato.

3.4 OBJETO E IMPORTANCIA.

La suspensión de la ejecución dentro del juicio contencioso administrativo tiene por objeto primordial mantener viva la materia del juicio de nulidad. Esto se logra impidiendo que el acto se llegue a consumar irreparablemente, antes de que se haya resuelto en forma definitiva, si tal acto es o no contrario a derecho, pues si tal consumación ocurre, no pueden volver las cosas al estado que guardaban antes de la violación, como sucede en no pocas ocasiones, en el caso en que se conceda en la nulidad de la resolución impugnada en el juicio contencioso administrativo.

De esta manera, gracias a la suspensión de la ejecución, no se queda sólo en teoría la protección que otorga la justicia al agraviado, es decir que pasa de ser una falacia para convertirse en una medida cautelar con resultados reales tutelar de los derechos del afectado en el procedimiento económico-coactivo.

En otras palabras, de nada le serviría al particular intentar el juicio de nulidad, si no puede tener una protección efectiva de la justicia, que obtiene si a través de la suspensión logra que un acto combatido de cualquier autoridad exactora, así sea de la más alta jerarquía, se paralice, mientras no se dicta una resolución definitiva en el juicio que resuelve la controversia planteada de fondo.

Los efectos de la suspensión son obrar sobre la ejecución del acto combatido, ya que afecta las medidas tendientes a su ejecución, paralizándolas, impidiendo que el acto controvertido se ejecute o haciendo cesar tales medidas si la ejecución ya se ha iniciado.

En el juicio contencioso administrativo, que tiene por objeto establecer un control inmediato de los actos que realizan las autoridades, o que tratan de realizar, se plantea un problema conexo de gran trascendencia, que se sustancia dentro del mismo procedimiento y es el de la suspensión de la ejecución.

Es bien sabido que el objeto de toda medida precautoria es obtener una protección jurídica contra un daño o perjuicio inminente, que opera en relación con el juicio de nulidad, cuando el promovente, al solicitar la nulidad de la resolución impugnada en contra de actos de las autoridades que señala como demandadas, intenta al mismo tiempo que plantea la cuestión de ilegalidad una medida incidental llamada de suspensión de la ejecución, cuando las autoridades responsables inician el procedimiento económico-coactivo en su contra, misma que tiene por objeto impedir que el acto que se pretende ejecutar se realice, porque ello implica una actividad lesiva a sus intereses, ya sean éstos jurídicos o económicos.

En cualquier aspecto en que se solicita la medida precautoria, hay la inminencia de un daño o de un perjuicio a juicio del demandante, de actos provenientes de autoridades administrativas en uso de sus facultades coactivas para hacer efectivos los créditos fiscales.

En este concepto, el juzgador, debe examinar la procedencia de la medida cautelar, con vista a los datos demostrativos del interés que asiste al que solicita la medida y de las consecuencias o efectos que pueda producir al solicitante la realización de los actos que den origen a la promoción de la medida precautoria.

En estas condiciones, cuando se solicita una medida precautoria, su procedencia descansa, en la inminencia de un daño o perjuicio para el que la solicita; sin embargo, también debe analizarse, antes de concederla, si esa concesión puede originar a su vez daños o perjuicios para otra u otras personas (interés público o social), toda vez que puede ocurrir que la imputación que haga el solicitante no sea cierta y sólo sirva de pretexto para

entorpecer las actividades que son materia de la medida cautelar, y en tal caso es necesario exigir a quien hace la solicitud una garantía que caucione esos daños o perjuicios, si resulta indebida la medida cautelar.

Y así sucede, no sólo respecto de las medidas precautorias, en general, en las que se señala al juzgador la obligación de exigir garantía al que solicita la medida precautoria, con el objeto de que si resultara infundada, el promovente cubra los daños o perjuicios que se ocasionaren con la medida cautelar, sino también en la que constituye la suspensión de la ejecución en el juicio contencioso administrativo.

Mediante la providencia cautelar del derecho procesal común se trata de evitar el daño o el perjuicio que un particular trata de inferir a otro particular; en cambio, con la medida suspensiva se trata de evitar el daño o el perjuicio que una autoridad pretende causarle a un particular, situaciones completamente distintas, porque si en el primer caso se demuestra la inminencia del daño, el juez del orden común impide la realización del mismo previo el otorgamiento de una garantía y en el segundo, aunque se demuestre la inminencia de ese daño o perjuicio de difícil reparación, puede negarse la medida cautelar cuando con ella se afecte el interés social o se contravengan disposiciones de orden público.

Como complemento a las anteriores consideraciones y para mayor entendimiento de los conceptos de orden público e interés social, se transcribe la interpretación hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Jurisprudencia que a la letra dice:

"SUSPENSIÓN, NOCIONES DE ORDEN PÚBLICO Y DE INTERÉS SOCIAL PARA LOS EFECTOS DE LA. De acuerdo con la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, que desarrolla los principios establecidos en el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, la suspensión definitiva solicitada por la parte quejosa en un juicio de garantías sólo puede concederse cuando al hacerlo no se contravengan disposiciones de orden público ni se cause perjuicio al interés social. El orden público y el interés social, como bien se sabe, no constituyen nociones que puedan configurarse a partir de la declaración formal contenida en la ley en que se apoya el acto reclamado. Por el contrario,

ha sido criterio constante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que corresponde al Juez examinar la presencia de tales factores en cada caso concreto. El orden público y el interés social se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración. En todo caso, para darles significado, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de una comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social, a modo de evitar que con la suspensión se causen perjuicios mayores que los que se pretende evitar con esta institución, en el entendido de que la decisión a tomar en cada caso concreto no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas del juzgador, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de una sociedad."

(El subrayado es nuestro)

La anterior explicación nos pone de manifiesto que sí hay analogía, entre los casos de una medida precautoria propiamente dicha, regida por el derecho común y la medida suspensiva de la ejecución en el juicio contencioso administrativo, porque en uno y otro caso se evita un daño o perjuicio inminente, pero el alcance y fundamento de una y otra es distinto, pues en el primero se limita a proteger al particular en sus derechos jurídicos y económicos, sin que la sociedad pueda ser afectada y en el caso de la suspensión tiene una protección más amplia porque comprende todos los derechos de la persona bien sea física o jurídica.

3.5 ALCANCE JURIDICO.

Antes de entrar al estudio de este tema, es conveniente observar el criterio Jurisprudencial sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismo que prescribe lo siguiente:

"SUSPENSIÓN. ALCANCE. Sus efectos no pueden abarcar actos distintos de los que fueron materia de ella."

Es evidente que los efectos de la suspensión consisten en mantener un estado de las cosas desde el momento en que se notifique a la autoridad responsable el mandamiento correspondiente, hasta que se notifique a la misma autoridad la resolución sobre la suspensión definitiva, y por lo mismo se

traduce en una especie de congelación de las cosas de que se trate, que tiene como efecto inmediato que la actividad de las autoridades señaladas como responsables, se paralice hasta en tanto se les notifique la segunda resolución.

En cuanto a la suspensión definitiva, la ley no fija en términos precisos cuáles son los efectos y alcance de esa medida, ni tampoco qué tiempo dura la misma; pero teniendo en cuenta que el objeto de la suspensión es evitar los daños y perjuicios de difícil reparación que pudieran causarle al demandante con la ejecución de los actos reclamados, es indudable que mientras esos daños y perjuicios puedan realizarse surtirán efectos la medida, que tiene el objeto práctico de impedir que la autoridad responsable ejecute de alguna forma los actos, hasta que se decida por sentencia firme sobre su legalidad o ilegalidad.

Aunado a lo anterior, en la medida suspensiva de que estamos tratando, no sólo debe tenerse en cuenta el interés del afectado para conceder el beneficio, sino que también debe tomarse en consideración el interés del o de los terceros interesados, que son aquellas personas que gestionaron a su favor el acto controvertido o que en alguna forma tienen interés legítimo en la subsistencia o insubsistencia del acto que se impugna en el juicio de manera medular.

La vigencia de la suspensión definitiva, en términos generales, comienza a partir de la fecha en que se notifica la resolución a la autoridad responsable y termina hasta que se pronuncia sentencia firme en el juicio contencioso administrativo, a menos que sea revocada por alguna de las formas autorizadas por la ley.

Para fijar los efectos o alcance jurídico de la suspensión no es esencial hacer una clasificación de los actos según su naturaleza, porque versando la suspensión sobre hechos, no toma en cuenta la naturaleza del acto, de manera que si el acto combatido tiene determinado efecto positivo o se concreta en

cualquier hecho material, esto es lo que interesa y no la naturaleza misma del acto.

Sin embargo, por el interés que pueda tener la clasificación de los actos controvertidos, diremos que éstos se clasifican en positivos, negativos, declarativos, prohibitivos, de tracto sucesivo, de abstención, ejecutados y consumados.

I. Los *actos positivos* implican órdenes o mandatos de autoridad para que se ejecute determinado hecho.

Si tal acto se reclama en el juicio de nulidad, la suspensión tiende a paralizar su cumplimiento, con el objeto de que el demandante no sufra las consecuencias de su rebeldía al no acatarla. (El cobro de un crédito legalmente exigible)

II. El *acto negativo* consiste en que la autoridad se niega a acceder a la petición del interesado.

Si tal negativa tiene efectos o consecuencias positivas, mediatas o inmediatas, la suspensión es susceptible de otorgarse para impedir que se produzcan esos efectos, sin que sea necesario que éstos, deriven directamente del acto combatido, con tal de que estén relacionados con él, y la medida será procedente si se satisfacen los requisitos de rigor. (Negativa de devolución de un crédito fiscal, solicitando se otorgue fianza por parte de las responsables hasta por un importe igual al solicitado en la devolución, aun cuando dicho importe ya ha sido enterado)

En cuanto al acto negativo sin efectos, la suspensión es improcedente porque no existe nada que suspender.

Lo expuesto corrobora lo afirmado anteriormente en el sentido de que para resolver acerca de la suspensión no tiene importancia la naturaleza del acto reclamado, porque ella se ocupa exclusivamente de las consecuencias o

efectos del mismo, y dado el espíritu liberal y práctico del juicio de nulidad, tales efectos o consecuencias no deben estimarse en una relación de causalidad rigorista, sino que basta que en alguna forma se relacionen con el acto combatido para que sean susceptibles de suspensión, entendiéndose por aquí técnicamente el que será materia de la *litis*.

III. *Acto declarativo* es aquél 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 sí sirve de base para que otras autoridades ejecuten actos positivos en perjuicio del demandante. (En las resoluciones que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en las cuales se limita a declarar la legalidad o ilegalidad de los providos de autoridad administrativa en materia fiscal. Si se declara la ilegalidad del mandato impugnado para el particular, no hay efecto que continúe; pero si se declara su legalidad, la resolución respectiva sirve de base para que se ejecute el mandato impugnado, que consiste en hacer efectivo el crédito fiscal. Vemos, pues, que la resolución del Tribunal en sí misma no tiene ejecución ni produce ningún efecto propio, pero en forma indirecta sirve de apoyo para que otra autoridad, y por actos autónomos, realice actos que se concretan en hechos susceptibles de suspensión, con absoluta independencia de la resolución de dicho Tribunal, que sólo será analizada al resolver el fondo del juicio. A tal punto es exacto lo afirmado, que puede darse el caso de que el demandante sólo reclame los actos de la autoridad exactora, fundados en una resolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y la suspensión es procedente si se satisfacen los requisitos legales, pero con la desventaja de que se sobreseería el juicio, por tratarse de actos materia de un juicio resuelto que se reputan consentidos, por no haberse impugnado en el propio juicio).

IV. El *acto prohibitivo* implica un mandato de autoridad en el sentido de que no se realice algo; es propiamente un acto positivo, sólo que en vez de mandar algo a *contrario sensu* impide hacerlo, pero produce los mismos efectos; a saber: exponer al destinatario del mandamiento a la aplicación de

una sanción en el caso de no acatarlo, esto es, en el caso de que realice lo que se le ordenó no hacer.

La suspensión se ocupará de los efectos o consecuencias en que se traduce su inobservancia por el demandante y tendrá el efecto de que no se apliquen al mismo las sanciones en que se concreta su desacato. (En una resolución administrativa por la que se ordena la clausura de una negociación, impidiendo la realización de los actos que se realizaban antes de tomar dicha medida sancionadora).

Estimamos que desde el momento en que el agraviado combate el acto prohibitivo en el juicio contencioso administrativo, quiere decir que no tiene voluntad de acatarlo, y como el análisis sobre si debe o no acatarlo será materia de la sentencia de fondo, la violación se consuma de un modo irreparable en el supuesto de resolverse la nulidad de la resolución impugnada, pues la litis no la constituye propiamente la ejecución del acto, sino la obligatoriedad o inobligatoriedad del mandato.

V. Los *actos de tracto sucesivo*, según los define la Jurisprudencia de la Suprema Corte de justicia de la Nación, son aquellos actos positivos que se realizan de momento a momento; también se les llama de tracto continuo, porque la actividad de la autoridad se realiza de manera ininterrumpida.

Ante estos actos, la suspensión sólo es susceptible respecto de aquellas que no se han ejecutado al decretarse la suspensión provisional. (Se producen, por ejemplo, cuando se trata de una intervención con cargo a la caja de una negociación, en la que está operando el interventor designado. Al otorgarse la suspensión, cesa en sus funciones el interventor, y así permanecen las cosas hasta que se falla el juicio por sentencia).

VI. Existen *actos* que aparentemente tienen el carácter de negativos, pero que son propiamente *de abstención*, como sucede cuando la autoridad exactora no contesta ni resuelve nada sobre una petición. Es el caso típico de

la violación del derecho de petición que consagra el artículo 8° constitucional, en relación con el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación. (La negativa ficta).

Estos actos, como los declarativos, no producen por sí mismos efectos o consecuencias, ni se traducen en hechos que puedan causar un perjuicio al agraviado, pero sí pueden servir de base para que otras autoridades realicen actos de propia autoridad que causen tal perjuicio. (Si se solicita de la autoridad competente la condonación de una multa; aquélla no contesta; entonces la autoridad que impuso la multa, que no tiene injerencia en el procedimiento de condonación puede proceder al cobro de la multa, porque ésta no ha sido condonada).

El juicio contencioso administrativo versaría sobre la abstención de la autoridad respectiva a dictar resolución sobre la condonación de la multa y el cobro de la misma, no obstante que no ha sido resuelta la condonación por parte de la autoridad exactora.

Aquí vemos involucrado un acto de abstención con otro acto de carácter positivo, susceptible de suspensión, lo que pone de manifiesto que para los efectos de la suspensión no interesa la naturaleza del acto, ya que se ocupa exclusivamente de los efectos o consecuencias del mismo que de una manera directa o indirecta se relacionen con él.

VII. Por último, se hace una explicación sobre la diferencia que existe entre *acto ejecutado* y *acto consumado*, para los efectos de la suspensión.

Si el acto combatido se ha cumplimentado o realizado, pero aún no produce todos sus efectos naturales, se está en presencia de un acto ejecutado. En tal caso, la suspensión es improcedente contra el acto en sí mismo, pero es procedente por lo que respecta a las consecuencias o efectos que aún no se realicen. (Cuando se está cumplimentando una sentencia en la que se declaró la validez de la resolución impugnada, pero la misma no se

encuentra firme, en virtud de encontrarse pendiente de resolver un juicio de amparo directo interpuesto en su contra)

En cambio, si con la ejecución del acto se han producido todos sus efectos, se está en presencia de un acto consumado y, en esta situación no existe ya nada que suspender, por lo cual la medida resulta improcedente.

La suspensión tiene como materia las consecuencias o efectos de los actos controvertidos, que se concretan en hechos; sin embargo, conviene agregar que a veces se ocupa de los efectos o consecuencias del acto de carácter jurídico, como ocurre, por ejemplo, cuando se otorga el beneficio para que no corra un término o no se tengan por producidos ciertos efectos.

Concordando esta disposición, con la suspensión de la ejecución en el juicio contencioso administrativo, vemos que presenta dos aspectos:

Si el Magistrado Instructor concede la suspensión provisional y niega la definitiva, al revocarse esta negativa por el superior, el efecto retroactivo de esa revocación consiste en ligar la suspensión definitiva con la provisional, que incontestablemente surtió sus efectos hasta que se notificó la negativa de la suspensión definitiva, formando una situación sin solución de continuidad, lo que quiere decir que el agraviado disfruta de la suspensión de los actos combatidos, como si se le hubiere otorgado por el mismo Magistrado Instructor la suspensión provisional y la definitiva y lo que ejecutó la responsable durante la vigencia de la negativa de la suspensión, por haber quedado expedita su jurisdicción, queda anulado totalmente, mientras se dicta sentencia firme en el juicio de nulidad.

El otro aspecto del efecto retroactivo de una revocación dictada por el superior, respecto de una resolución denegatoria de suspensión, opera de distinto modo, porque si el Magistrado Instructor negó la provisional y también la definitiva, al revocar ésta el superior, el efecto consiste en que el demandado disfrute de la suspensión de: de la fecha en que se dictó la negativa de aquella

por el Magistrado Instructor; hay una sustitución de la resolución del superior o la del Magistrado Instructor, en cuanto a sus efectos y tiempo. También en este caso, queda nulo todo lo actuado por la autoridad responsable durante la vigencia de la negativa del beneficio de la suspensión, que comprende desde que se notifica la primera resolución, hasta que se notifica la del superior revocando aquélla.

Esta anulación de lo actuado por la responsable en los casos mencionados, no puede ser declarada por el Magistrado Instructor, sino por la propia responsable, que es la única que tiene jurisdicción para ello, y si no lo hace, implica un desacato a la suspensión definitiva y da motivo al recurso de queja correspondiente.

Es evidente que hay una gran diferencia entre la situación que crea la suspensión provisional y la que crea la suspensión definitiva.

La provisional, como ya se ha dicho, mantiene las cosas en el estado que guardan al notificarse la medida suspensiva; es decir, fija una situación estática, cuando lisa y llanamente el juzgador así lo establece, ya que en algunos casos el juzgador imprime ciertas modalidades o características para que la autoridad responsable entienda cómo debe quedar el estado de las cosas, y posteriormente no alegue ignorancia o incomprensión del alcance de la medida suspensiva.

En resumen, la suspensión implica paralizar la actividad de la autoridad responsable y crear una situación jurídica para proteger al agraviado y de acuerdo con las leyes respectivas, dictar las modalidades que juzgue necesarias para lograr esa protección, mientras se decide el fondo del juicio contencioso administrativo.

3.6 CLASIFICACION.

Aún cuando existen diversas modalidades de la suspensión de la ejecución, en cuanto a su procedimiento y autoridades que la decretan, en rigor pueden reducirse a dos: la provisional y la definitiva.

Primeramente, cabe remarcar la diferencia que existe respecto de la clasificación de la suspensión con relación a la materia de amparo, en donde puede ser: de oficio y a petición de parte, de conformidad con los artículos 123 y 124 de la Ley de Amparo, la primera de ellas refiriéndose a aquellos supuestos en que por la importancia y trascendencia, es decretada como medida cautelar por la juzgadora, sin que medie petición alguna por parte del accionante, y respecto de la segunda, se entiende como aquella que es solicitada por el demandante en el juicio de garantías; en cambio, dentro del tema que nos atañe y que es motivo de estudio, es decir, dentro del juicio contencioso administrativo, no se tiene contemplada tal clasificación, ya que en ningún momento se prevé que el juzgador decrete como medida cautelar para mejor proveer, la suspensión de la ejecución de *mutuo proprio*, es decir que actúe de forma oficiosa, en virtud de atender al principio de legalidad que subsiste, al presumir de legales todos los actos realizados por parte las autoridades administrativas, en consecuencia, para poder acceder a la suspensión de los actos impugnados, debe forzosamente iniciarse a petición de la parte afectada.

Corroborar lo anterior, los artículos 74, 142, 144, 208 Bis y 227, del Código Fiscal de la Federación, mismos que en su parte conducente prescriben:

***Artículo 74.-** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá condonar las multas por infracción a las disposiciones fiscales, inclusive las determinadas por el propio contribuyente, para lo cual apreciará discrecionalmente las circunstancias del caso y, en su caso, los motivos, que tuvo la autoridad que impuso la sanción.

(...)

La solicitud dará lugar a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, si así se pide y se garantiza el interés fiscal.(...)"

"Artículo 142.- Procede garantizar el interés fiscal, cuando:

I. Se solicite la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución.(...)"

"Artículo 144.-

(...)

En caso de negativa o violación a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, los interesados podrán promover el incidente de suspensión de la ejecución ante la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conozca del juicio respectivo u ocurrir al superior jerárquico de la autoridad ejecutora, si se está tramitando recurso, acompañando los documentos en que conste el medio de defensa hecho valer y el ofrecimiento o, en su caso otorgamiento de la garantía del interés fiscal. El superior jerárquico aplicará en lo conducente las reglas establecidas por este Código para el citado incidente de suspensión de la ejecución."

"Artículo 208 Bis. Los particulares o sus representantes legales, que soliciten la suspensión de la ejecución del acto impugnado deberán cumplir con los siguientes requisitos:

(...)"

"Artículo 227.- Los particulares podrán promover el incidente de suspensión de la ejecución, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, ante el Magistrado Instructor de la Sala Regional que conozca del asunto o que haya conocido del mismo en la primera instancia, acompañando copia de los documentos en que se haga constar el ofrecimiento y, en su caso, otorgamiento de la garantía, así como de la solicitud de suspensión presentada ante la ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución."

(El remarcado es nuestro)

De la transcripción realizada a los anteriores artículos, se observa claramente que tratándose de la materia fiscal, solo procederá la suspensión de la ejecución cuando así lo solicite el interesado, y nunca se decretará de oficio, ya que es parte fundamental del procedimiento contencioso administrativo, la solicitud por parte del agraviado, en virtud de ser él quien tiene la carga probatoria, es decir, es el que legalmente se encuentra obligado a aportar los elementos necesarios para que el juzgador estime prudente decretar o negar la suspensión de la ejecución que en determinado momento procesal sea solicitada, satisfaciendo los requisitos legales previamente establecidos.

Una vez precisado lo anterior, se parte de los dos supuestos en los que se divide la medida cautelar denominada suspensión de la ejecución:

En atención a la primera de ellas, la cual precisaremos como *suspensión provisional*, misma que ha quedado debidamente identificada en párrafos que anteceden, como una forma meramente temporal, de paralización de las facultades coactivas del Estado, mientras se resuelve sobre la definitiva, es decir, que siempre y cuando se satisfagan los requisitos previamente establecidos por la ley, procederá el superior jerárquico a dejar tentativamente sin efectos los actos de las autoridades exactoras, con el ánimo de conservar la materia del juicio y con ello las cosas en el estado que se encuentran y de esta forma no ocasionar un perjuicio al agraviado, la que podrá darse en dos modalidades a saber, que son: *parcial* o *total*, como resultado de la trascendencia que alcancen, ya que la parcial será aquella dictada únicamente para determinados efectos y la total será cuando se suspenda provisionalmente la ejecución de todo lo solicitado por el demandante.

Por otra parte, respecto de la *suspensión definitiva*, será a *contrario sensu*, a la anterior, una forma de paralización hacia las autoridades exactoras de manera definitiva, debiendo precisar al respecto que no se puede considerar del todo definitiva, puesto que, solo es hasta que se resuelva el fondo del juicio contencioso administrativo instado en contra de la resolución combatida, misma

que de ser validada mediante sentencia firme, otorgaría nuevamente las facultades de ejecución negadas a las responsables mediante una supuesta suspensión definitiva de la ejecución, motivo por el cual consideramos más pertinente llamarle *suspensión provisional a largo plazo*, ya que si en realidad fuera para efectos definitivos de la ejecución respecto de la resolución impugnada, se estaría en contravención a lo que en su momento procesal resolviera la sentencia de fondo de la *litis* que diera origen a la misma, misma que puede darse de dos formas: *parcial* o *total*, como consecuencia de la trascendencia que genere, entendiéndose por parcial aquella en donde solo sea para determinados efectos, sin abarcar la totalidad de la suspensión solicitada, y en cambio, será total cuando se suspenda la ejecución de lo solicitado en su totalidad por el agraviado.

En conclusión, se propone como clasificación de la suspensión, la siguiente:

- I. Suspensión provisional o a corto plazo, misma que podrá ser:
 - a) Parcial, o
 - b) Total.

- II. Suspensión definitiva o a largo plazo, la que podrá ser:
 - a) Parcial, o
 - b) Total

Lo anterior, como consecuencia de los razonamientos expuestos con anterioridad.

3.7 LA SUSPENSIÓN EN DIVERSAS MATERIAS.

3.7.1 FISCAL.

La suspensión en materia fiscal sólo comprenderá a las resoluciones dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, así como de las que causen un agravio en materia fiscal distinto a los antes señalados.

Para el otorgamiento de la suspensión en esta materia deberá estarse a lo que se establece en la fracción VII del artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación.

Así las cosas, quien pretenda que se suspenda la ejecución de la resolución impugnada, que determine alguna contribución y sus accesorios, deberá, además de solicitarla, realizar previamente depósito de la cantidad que se adeude ante la Tesorería de la Federación o de la Entidad Federativa que corresponda.

Sólo se eximirá del citado depósito, en los siguientes casos:

- a) Cuando se trate del cobro de sumas que excedan la posibilidad económica del actor, según apreciación del magistrado;
- b) Cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora;
- c) 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.

A nuestro juicio, el requisito del previo depósito ante la Tesorería de la federación, nos parece injusto, en tanto que quién solicita la suspensión de la ejecución del acto impugnado, es precisamente porque en la mayoría de los casos, carece de recursos económicos para hacer frente a la exigencia de la autoridad de cubrir un crédito fiscal.

En cuanto a las excepciones del depósito, consideramos que la facultad discrecional que se otorga al Magistrado Instructor para conceder la suspensión definitiva cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del actor, su ejercicio no debe ser al arbitrio mucho menos ni caprichoso, que hagan que el acto que se emita torne ilegal, sino que debe ser razonable, es decir que sea justo, proporcional y equitativo, toda vez que para negar o decretar la suspensión solicitada, el juzgador debe apoyarse en elementos objetivos, proporcionados por las partes, a fin de determinar que el monto del crédito fiscal que se le exige al actor, es excesivo respecto de sus posibilidades económicas.

De no ser así, la actuación del juzgador se tornaría irrazonable ya que carecerá de los motivos y fundamentos que apoyen su decisión en tanto que al no tomar en cuenta los hechos y las pruebas pertinentes, no existe, por ende, adecuación entre los motivos del acto y los preceptos legales invocados como fundamentos del mismo.

En cuanto a la garantía previa ante la autoridad exactora, como también se mencionó, constituye un impedimento para que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, decreten la suspensión de la ejecución del acto demandado, en tanto que si se otorga dicha garantía ante la autoridad ejecutora de manera previa, resulta más conveniente solicitar esa suspensión ante la propia autoridad.

Asimismo, en cuanto a la suspensión en materia fiscal, se establece que tratándose de persona distinta del obligado directamente al pago de contribuciones, la suspensión definitiva se decretará cuando se asegure el interés fiscal, se considera que tal medida no viene a darle una solución mejor

al actor, ya que respecto de la suspensión que se prevé en el Código Fiscal de la Federación, en caso de interposición del recurso de revocación o del procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, el interesado cuenta con cinco meses para otorgar la garantía correspondiente, lo que no acontece cuando se solicita la suspensión ante la Sala que esté conociendo del juicio, ya que, como se ha visto, la garantía debe efectuarse al momento de que se haga la solicitud respectiva. Además de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, carece de los medios para hacer frente a la recepción de garantías, tal y como se prevé en las fracciones VI y VII, del artículo 208 Bis, del Código Fiscal de la Federación.

Como se puede apreciar, la suspensión en materia tributaria que se regula en este precepto, no cumple cabalmente con su objetivo, consistente en evitar al demandante, durante el tiempo que dure la tramitación del Proceso Contencioso-Administrativo, los perjuicios que el acto impugnado pudieran traerle con motivo de su ejecución.

3.7.1.1 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.

A manera de preámbulo, partiremos de la base de que todo procedimiento fiscal tiene dos fases: la oficiosa y la contenciosa. La primera de ellas, se caracteriza por estar representada por el principio de oficiosidad, esto es, que corresponde a la autoridad la carga del impulso del procedimiento a través de todos sus pasos, sin que tenga que esperar a que el particular tome la iniciativa; salvo el caso en que se plantea a la autoridad una consulta sobre la aplicación de la ley a un caso concreto, en que por excepción el procedimiento se inicia a petición del particular, pero sin que se desvirtúe la oficiosidad del procedimiento porque una vez planteada la consulta corresponde a la autoridad practicar todas las diligencias necesarias para llegar al acto decisorio en el cual aplica o marca cuál debe ser la aplicación de la ley al caso concreto.

Esta fase del procedimiento tributario, es esencialmente oficiosa porque el interés que se procura es fundamentalmente el interés público, por la necesidad de obtener los ingresos necesarios para satisfacer los gastos públicos. O sea, porque es responsabilidad de la administración el lograr el objetivo que se propone que no es sino ingresar recursos al erario para la satisfacción del presupuesto.

Para tener una noción de lo que es la fase oficiosa del procedimiento fiscal, podemos adoptar los conceptos elaborados en el Derecho Administrativo para definir el procedimiento administrativo.

Para Andrés Serra Rojas "el procedimiento administrativo está constituido por las formas legales o técnicas necesarias para formar la voluntad de la Administración Pública"²⁰. Por su parte Pedro Guillermo Altamira define el procedimiento administrativo como "la serie de trámites y formalidades a que deben someterse los actos de la administración, con el efecto de que se produzcan con la debida legalidad y eficacia, tanto en beneficio de la administración como de los particulares; es la forma, dice, por la cual se desarrolla la actividad de una autoridad."²¹

Ya en el campo del Derecho Fiscal, Luis Martínez López, ha definido a la fase oficiosa del procedimiento tributario como "el conjunto de diligencias que practica la autoridad encargada de aplicar las leyes fiscales y que le sirven de antecedentes para la resolución que dicte, en el sentido de que existe un crédito fiscal a cargo de un particular, así como los actos que ejecuta para hacer efectiva su determinación."²²

Entendemos por fase oficiosa del procedimiento fiscal, la serie de actos jurídicos que realiza el fisco por propia iniciativa y que determina su voluntad al decidir sobre la aplicación de la ley tributaria a un caso concreto. El procedimiento fiscal oficioso por su contenido o finalidad, puede ser de simple

²⁰ SERRA ROJAS Andrés, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, segundo curso, Décimo Octava Edición, México, 1997, p. 175.

²¹ *Idem*.

²² *Idem*.

tramitación, cuando desemboca en la decisión administrativa sobre la existencia o no de una obligación fiscal sustantiva o formal; de ejecución, cuando desemboca en el cumplimiento forzado del sujeto pasivo con su obligación, (que es el que nos interesa); y de sanción, cuando desemboca en el castigo de los ilícitos fiscales.

En cuanto a la fase contenciosa del procedimiento, ésta se caracteriza por estar regida por el principio dispositivo que consiste, básicamente, en que corresponde al afectado iniciar e impulsar el procedimiento, estando impedida la autoridad para actuar de oficio, salvo casos excepcionales señalados en la ley.

Este principio, para Couture, se basa en la suposición absolutamente natural, de que en aquellos asuntos en los cuales sólo se dilucida un interés privado, los órganos del poder público no deben ir más allá de lo que desean los propios particulares. Adaptando la idea de Couture al campo fiscal, tenemos que esta fase del procedimiento es esencialmente dispositiva porque el interés que procura es fundamentalmente un interés particular.

CONCEPTO

Como se ha señalado, una de las características del Derecho Fiscal es el procedimiento económico-coactivo, también llamado procedimiento administrativo de ejecución. Asimismo, el procedimiento económico-coactivo *"es aquél a través del cual el Estado ejerce su facultad económico-coactiva, es decir, su facultad de exigir del contribuyente el cumplimiento forzado de sus obligaciones fiscales y, en su caso para hacer efectivos los créditos fiscales exigibles; sin necesidad de que intervenga el Poder Judicial u otra autoridad jurisdiccional para hacer valedero el derecho."*²³

Las resoluciones de la autoridad fiscal sobre el cumplimiento de los particulares a sus obligaciones fiscales, como todo acto administrativo perfecto,

²³ *Ibidem*, p. 201.

produce sus efectos a partir del momento en que ha sido legalmente comunicado al destinatario, debiendo éste cumplir u obedecer lo resuelto, sin embargo, puede suceder que el particular no cumpla voluntariamente, ya porque se le impone una obligación, o bien porque en alguna forma se afecta su esfera jurídica.

En el Derecho Privado, ante el incumplimiento voluntario de una obligación, prevalece el principio de que el acreedor sólo puede obtener el cumplimiento forzoso con la intervención del Estado, por cuya autoridad, el deudor moroso será compelido a cumplir con su obligación, aun en contra de su voluntad. Este principio ha quedado consagrado en la Constitución como uno de los derechos fundamentales del individuo o garantía individual, en el artículo 17. Por lo tanto, los organismos jurisdiccionales son los intermediarios indispensables para que el particular ejercite sus derechos.

En el campo del Derecho Administrativo, y, por ende en el Derecho Fiscal, la doctrina da una solución contraria al problema del incumplimiento voluntario del particular con sus obligaciones y admite que la Administración proceda en forma directa, es decir, sin la intervención de los organismos jurisdiccionales, para la ejecución de sus propias resoluciones. Gabino Fraga nos dice que: "esta posibilidad de acción directa constituye lo que en la doctrina se conoce con el nombre de carácter ejecutorio de las resoluciones administrativas", y que, sigue diciendo, "esta solución está fundada en la necesidad de que las atribuciones del Estado que la legislación positiva ordena se realicen en forma administrativa no estén sujetas a las trabas y dilaciones que significarían la intervención de los tribunales y el procedimiento judicial."²⁴

En las consideraciones anteriores se encuentra, la justificación de la facultad económica-coactiva del Estado en materia tributaria.

En este orden, cuando el crédito fiscal, no ha sido pagado por el causante dentro del término señalado en la ley, se hace exigible y las

²⁴ *Ibidem*, pp. 201-202.

autoridades fiscales están en posibilidad de iniciar un procedimiento administrativo de ejecución, en el que la autoridad fiscal, es juez y parte. Es decir, ella misma aplica las normas legales para hacer efectivos los adeudos (notifica, requiere, emplaza, remata y aplica el producto del remate), sin que otra autoridad intervenga para que sus diligencias sean válidas.

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

NATURALEZA JURÍDICA

El procedimiento económico-coactivo es un procedimiento administrativo tanto subjetiva como objetivamente considerado. Desde el primer punto de vista, porque quien lo ejecuta es la Administración; desde el segundo punto de vista porque su finalidad no es la resolución de una controversia, sino la recaudación del importe de lo debido, en virtud de un crédito fiscal no satisfecho voluntaria y oportunamente por el deudor de ese crédito, sea el sujeto pasivo por adeudo propio o ajeno, con responsabilidad solidaria, sustituta u objetiva, prescindiendo de la voluntad de ese deudor, o aun en contra de su voluntad y aunque dicho deudor puede discutir la legalidad del mismo, para hacerlo debe instaurar un procedimiento autónomo para dirimir esa controversia.

Tiene el carácter de procedimiento de ejecución satisfactiva, ya que la satisfacción de interés del acreedor se logra mediante la prestación consistente en la obtención de una cantidad de dinero, y en casos muy excepcionales, de otros bienes. Es, además, un procedimiento de ejecución expropiativa, porque el dinero que constituye el objeto de la ejecución pertenece al deudor y a él pertenecen los demás bienes sometidos a su ejecución, para convertirlos en dinero, que es el objeto de la pretensión de la Administración.

DESARROLLO

El procedimiento administrativo de ejecución tiene como requisitos previos, la existencia de un crédito fiscal y que éste sea legalmente exigible por así disponerlo el artículo 145 del Código Tributario Federal.

Una vez determinada en cantidad líquida la obligación fiscal deberá notificarse al contribuyente, el cual en términos del diverso 65 del código en cita, cuenta con un plazo de 45 días para pagar o garantizar junto con sus accesorios dicho crédito fiscal, plazo que debe computarse a partir del día siguiente, a aquél en que haya surtido efectos la notificación.

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

Ahora bien, por lo que respecta a las etapas del procedimiento administrativo de ejecución, se encuentran contenidas dentro del Título V, Capítulo III, del Código Fiscal de la Federación, mismo que contempla las siguientes:

- I. Requerimiento de pago.
- II. Embargo de bienes en vía administrativa.
- III. De la Intervención.
- IV. Remate de los bienes embargados, y;
- V. Aplicación del producto del remate y/o adjudicación.

El ejecutor designado por el jefe de la oficina exactora se deberá constituir en el domicilio del contribuyente (deudor), debiendo identificarse ante la persona con quien se practique la diligencia de requerimiento de pago y de

embargo de bienes en su caso, cumpliendo para tal efecto con las formalidades previstas en el diverso 137 del pluricitado código, que se refiere a las notificaciones personales.

De la diligencia de referencia se deberá levantar acta pormenorizada, entregándose copia a la persona con quien se entienda la diligencia. En el caso de que el crédito fiscal no sea cubierto, se procederá al embargo de bienes suficientes que garanticen el interés fiscal.

La persona con quien se entienda la diligencia de embargo, tendrá derecho a señalar los bienes sobre los que se deba trabar el embargo, debiendo sujetarse en términos del artículo 155 del Código Fiscal de la Federación, al orden siguiente:

- I. Dinero, metales preciosos y depósitos bancarios,
- II. Acciones, bonos, cupones vencidos, valores mobiliarios y en general créditos de inmediato cobro a cargo de entidades o dependencias de la federación, estados y municipios y de instituciones o empresas de reconocida solvencia.
- III. Bienes muebles no comprendidos en las fracciones anteriores y;
- IV. Bienes inmuebles.

Asimismo, resulta conveniente dejar precisado que el diverso artículo 157 del Código Fiscal de la Federación, exceptúa de embargo, es decir, son bienes inembargables, los siguientes:

- I. El lecho cotidiano y los vestidos del deudor y de sus familiares.
- II. Los muebles de uso indispensable del deudor y de sus familiares, no siendo de lujo a juicio del ejecutor.

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

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

Si al momento del embargo el deudor o cualquier otra persona materialmente impide al ejecutor el acceso al domicilio o lugar en que se encuentren los bienes, se solicitará el auxilio de la policía o de otra fuerza pública para llevar a cabo el procedimiento de ejecución.

Asimismo, si durante la diligencia de embargo no se permitiera el acceso a las construcciones, edificios o casas señaladas para la traba del mismo, inmuebles en los cuales se presume que existen bienes muebles embargables, el ejecutor previo acuerdo fundado del Jefe de la oficina ejecutora, hará que ante dos testigos, sean rotas las cerraduras que fuere necesario para que el depositario tome posesión del inmueble o bien para que se siga adelante con la diligencia de embargo.

También el ejecutor procederá en los mismos términos señalados, cuando en la diligencia no se abrieren los muebles en los que se suponga se guarde dinero, alhajas, objetos de arte u otros bienes embargables; tal sería el caso de una caja fuerte o una bóveda; ante tal circunstancia y si no fuere posible romper o forzar las cerraduras el ejecutor trabará el embargo sobre dichos muebles cerrados incluyendo su contenido, sellándolos para evitar la substracción de los bienes que en ellos se encuentren y enviará en depósito a la oficina exactora los mismos, donde serán abiertos en el término de 3 días por el deudor o por su representante legal y si estos se negaren a efectuarlo se designará por la propia oficina a un experto para lograr abrirlos.

El ejecutor podrá señalar bienes para trabar el embargo, sin sujetarse al orden previsto en el Código, cuando ocurra cualquiera de los siguientes supuestos:

- I. No señale bienes suficientes a juicio del ejecutor o no haya seguido dicho orden al hacer el señalamiento.
- II. Cuando teniendo el deudor otros bienes susceptibles de embargo, señale:
 - a) Bienes ubicados fuera de la circunscripción de la oficina ejecutora.
 - b) Bienes que ya reporten cualquier gravamen real o algún embargo anterior.
 - c) Bienes de fácil descomposición, deterioro o materias inflamables.

Una vez trabado el embargo de bienes o negociaciones, se nombrará depositario de los mismos por el Jefe de la Oficina Ejecutora, quienes podrán además de nombrarlos, removerlos libremente.

Cuando no se hubiese nombrado depositario de los bienes por el jefe de la oficina exactora, será nombrado por el ejecutor, pudiendo recaer dicho nombramiento en el ejecutado.

La responsabilidad de los depositarios cesará cuando hagan la entrega de los bienes embargados a satisfacción de las autoridades fiscales.

Tratándose de bienes raíces o de negociaciones, los depositarios tendrán el carácter de administradores o de interventores con cargo a la caja.

Si al llevarse a cabo el embargo de bienes se presentase un tercero alegando que respecto de los bienes que se quieren embargar es propietario, deberá acreditarlo con pruebas documentales suficientes a juicio del ejecutor, quien decidirá provisionalmente si se acredita la propiedad del tercero sometiendo en todos los casos a la ratificación de la oficina ejecutora.

En caso de no acreditar el tercero la propiedad de los bienes, se continuará con el procedimiento administrativo de ejecución.

Si los bienes señalados para trabar el embargo ya hubiesen sido embargados por autoridades no fiscales, se llevará a cabo la diligencia correspondiente, entregándolos al depositario y dando aviso a la autoridad correspondiente, a fin de que los interesados puedan demostrar su derecho de prelación en el cobro.

Al respecto el artículo 149 del Código Fiscal de la Federación, señala únicamente como créditos preferentes a los fiscales, los siguientes:

1. Adeudos garantizados con prenda o hipoteca.

II. De alimentos.

III. Salarios devengados en el último año.

IV. Indemnizaciones a los trabajadores de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo.

Para lo anteriormente señalado, será requisito indispensable que con anterioridad a que surta efectos legales la notificación del crédito fiscal, las garantías se hayan inscrito en el Registro Público que corresponda o bien tratándose de alimentos, que se hubiese presentado la demanda ante las autoridades competentes.

Lo anterior, deberá hacerse valer al interponer el recurso administrativo de revocación en los términos de los artículos 117, fracción II, inciso c) y 128 del Código Fiscal de la Federación.

Tratándose de la oposición de terceros, se podrá interponer dicho recurso en cualquier tiempo antes de que se finque el remate, se enajenen los bienes fuera de remate, o bien se adjudiquen a favor del fisco federal.

Tratándose de la reclamación de preferencia, se podrá interponer el recurso de revocación, en cualquier tiempo, pero antes de que se aplique el importe del remate a cubrir el crédito fiscal.

Cuando se embarguen créditos (artículo 155, fracción II) la oficina ejecutará notificará a los deudores del embargado, a fin de que el pago de su adeudo lo realicen en la caja de dicha oficina ejecutora, apercibidos de doble pago en caso de desobediencia. (artículo 160)

Ahora bien, si en cumplimiento a lo anterior se realiza el pago a las autoridades fiscales, pero se requiere la cancelación en el Registro Público de la Propiedad la oficina ejecutara requerirá al Titular de los créditos embargados (contribuyente) para que dentro del plazo de 5 días siguientes a la notificación,

firmar la escritura de pago y cancelación o el documento en que deba constar el finiquito, y en caso de abstención lo firmara en rebeldía el Jefe de la Oficina Ejecutora, haciéndolo del conocimiento del Registro Público para los efectos procedentes.

Tratándose de negociaciones que no constituyan una sociedad, el interventor administrador tendrá las facultades de dueño.

Tratándose de una sociedad, el interventor administrador tendrá todas las facultades que correspondan a la administración de la sociedad, con plenos poderes aún los que requieran cláusula especial conforme a la ley, para ejercer actos de dominio y administración, para pleitos y cobranzas, otorgar y suscribir títulos de crédito, presentar denuncias y querellas y desistirse de estas últimas previo acuerdo de la oficina ejecutora. Asimismo, puede otorgar o revocar poderes generales o especiales que juzgue convenientes.

Debido a lo anterior, el nombramiento de interventor administrador deberá anotarse en el Registro Público correspondiente al domicilio de la negociación o sociedad intervenida, debiendo notificarse a dicho registro cuando deba cancelarse la inscripción de referencia.

Cuando se actúa con el carácter de interventor encargado de la caja de la negociación tendrá la obligación de retirar el 10% de los ingresos en dinero y encerrarlos en la caja de la oficina ejecutora diariamente, desde luego después de separar lo concerniente a salarios y demás créditos preferenciales.

En caso de que el interventor tenga conocimiento de manejos indebidos o irregularidades que pongan en peligro los intereses del Fisco Federal, dictará las medidas necesarias dando cuenta a la oficina ejecutora, la cual podrá ratificarlas o modificarlas.

Ahora bien, si las medidas tomadas no son acatadas, la oficina ejecutora ordenará cese la intervención con cargo a la caja y se convierta en administración.

Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, la asamblea y administración de la sociedad se podrá seguir reuniendo para conocer de los asuntos que le competen, así como para verificar los informes que formule el interventor administrador.

El interventor administrador deberá:

- I. Rendir cuentas comprobadas a la oficina ejecutora.
- II. Recaudar el 10% de las ventas o ingresos diarios, encerrándolos en la caja de la oficina ejecutora.
- III. No podrá enajenar los bienes del activo fijo.

Las autoridades fiscales podrán enajenar la negociación intervenida, cuando lo recaudado en tres meses no alcance a cubrir por lo menos el 24% del crédito fiscal; salvo que se trate de negociaciones que obtengan sus ingresos en un determinado periodo del año.

La intervención se levantará cuando el crédito fiscal quede totalmente cubierto, o bien, se hubiese enajenado la negociación, comunicándose lo anterior al Registro Público, para que proceda la cancelación respectiva.

La enajenación de los bienes embargados procederá:

- I. A partir del día siguiente a aquel en que se hubiese fijado la base en los términos del artículo 175 del Código Fiscal de la Federación (bienes inmuebles, avalúo).

- II. En los casos de embargo precautorio a que se refiere el artículo 145 del precitado código, cuando los créditos se hagan exigibles y no se paguen al momento del requerimiento.
- III. Cuando el embargado no proponga comprador dentro del plazo a que se refiere la fracción I, del artículo 192 del código en cita (un día antes de que se finque el remate).
- IV. Al quedar firme la resolución confirmatoria del acto impugnado, recaída en los medios de defensa que se hubieren hecho valer.

La base para la enajenación de los bienes inmuebles embargados será el valor de avalúo y en tratándose de negociaciones será mediante un avalúo pericial.

Asimismo, se podrá fijar dicha base, de común acuerdo entre la autoridad y el embargado en un plazo de 6 días a partir de la fecha en que se hubiese practicado el embargo, a falta de acuerdo la autoridad necesariamente tendrá que practicar el avalúo pericial debiéndose notificar personalmente al embargado el avalúo practicado.

Si el embargado, no está conforme con la valuación hecha por la autoridad, podrá hacer valer el recurso de revocación previsto en el artículo 117, fracción II, inciso d), del Código Tributario Federal, dentro de los 10 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del avalúo practicado por la autoridad.

A fin de acreditar el embargo que el avalúo practicado por la autoridad no es el correcto, deberá al interponer el recurso señalar un perito de su parte y si como resultado del dictamen rendido por este último difiera del valor, determinado por la autoridad en un 10% mayor de su valor, se tendrá que designar por la autoridad exactora un perito tercero valuador, debiendo resolverse el recurso citado con el resultado de los 3 dictámenes.

Una vez determinada la base para la enajenación o habiendo quedado firme el avalúo, el remate de los bienes embargados deberá ser convocado para llevarse a cabo dentro de los 30 días siguientes debiendo publicarse dicha convocatoria cuando menos 10 días antes del remate, para lo cual se fijará en un sitio visible y usual de la oficina ejecutora y en los lugares públicos que se juzgue conveniente, sin embargo, si el valor de los bienes excede de una cantidad equivalente a 5 veces el salario mínimo general de la zona económica correspondiente al Distrito Federal elevado al año, deberá publicarse dicha convocatoria en uno de los periódicos de mayor circulación de la entidad federativa en que reside la autoridad ejecutora, 2 veces con intervalo de 7 días.

Hasta en tanto no se finque el remate, el embargado puede proponer comprador que ofrezca de contado la cantidad suficiente para cubrir el crédito fiscal.

El día y hora señalados en la convocatoria, el jefe de la oficina ejecutora hará saber a las partes qué posturas fueron calificadas como legales y cuál es la mejor de ellas, concediendo 5 minutos hasta llegar a la mejor postura, fincando el remate a favor de quien lo hubiere hecho.

Ahora bien, si se diera el caso por dos o más licitantes que en su última postura ofrecen igual suma de contado, se designará por suerte la que deberá aceptarse.

Fincado el remate si se trata de bienes muebles el postor dentro de los 3 días siguientes deberá enterar en la caja de la oficina exactora el saldo de la cantidad ofrecida; cumplido este requisito se citará al contribuyente para que dentro de los 3 días hábiles siguientes entregue las facturas o documentación comprobatoria de la enajenación, y en caso de incumplimiento la autoridad ejecutora emitirá el documento correspondiente en rebeldía entregándose al adquiriente los bienes que se hubiesen adjudicado, los cuales deberán ser retirados en ese momento, de no ser así se causarán derechos por el almacenaje a partir del día siguiente.

Tratándose de bienes inmuebles o negociaciones, el postor deberá dentro de los 10 días siguientes a la fecha de remate enterar en la caja de la oficina ejecutora el saldo de la cantidad ofrecida, citándose ante notario al ejecutado o contribuyente para que en un plazo de 10 días otorgue y firme la escritura de venta correspondiente, apercibido de que ante su incumplimiento lo hará en rebeldía el jefe de la oficina ejecutora.

Por último, el producto del remate se aplicará a cubrir el crédito fiscal en el orden previsto en el artículo 20 del Código Fiscal de la Federación, es decir, aplicándose al crédito más antiguo y antes del adeudo principal a los accesorios en el siguiente orden:

I. Gastos de ejecución,

II. Recargos,

III. Multas y;

IV. La indemnización del 20% cuando se pague con un cheque que no tenga fondos (séptimo párrafo, artículo 21, del Código Fiscal de la Federación).

En caso de que exista excedente después de haber cubierto el crédito fiscal se entregará al deudor, poniéndolo a su disposición para lo cual deberá notificarse personalmente la resolución que corresponda.

Ahora bien, si en la primera almoneda (subasta pública) no se hubiese fincado el remate, deberá dentro de los quince días siguientes fijarse fecha y hora para una segunda almoneda, la cual tendrá como base un 20% menos de la señalada para la primera.

En caso de que no se llevase a cabo el remate en una segunda almoneda, se considerará que el bien fue enajenado en un 50% del valor de avalúo aceptándose como dación en pago.

Por su parte las autoridades fiscales podrán enajenar o donar el bien para obras o servicios públicos.

Se autoriza vender fuera de remate los bienes embargados en los siguientes casos:

- I. El embargado proponga comprador antes del día en que se finque el remate, se enajenen o adjudiquen los bienes a favor del fisco, siempre que el precio en que se vendan cubra el valor que se haya señalado a los bienes embargados.
- II. Se trate de bienes de fácil descomposición o deterioro, o de materiales inflamables, siempre que en la localidad no se puedan guardar o depositar en lugares apropiados para su conservación.
- III. Se trate de bienes que habiendo salido a remate en primera almoneda, no se hubieran presentado postores.

3.7.2 ADMINISTRATIVA.

La suspensión en materia administrativa, obvio es que refiere a todo aquello que no verse sobre actos que determinen créditos fiscales derivados de contribuciones, dictadas por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, en ejercicio de la función administrativa, como son, entre otras materias, las siguientes:

- a) Las relativas a responsabilidad de los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- b) Las de interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas u adquisiciones del sector público;

- c) Respeto de las que constituyan créditos por responsabilidades resarsitorias, contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los Organismos Descentralizados Federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades;
- d) Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus Organismos Descentralizados.
- e) Aquellas que impongan multas por violación a normas administrativas federales.
- f) Y en general aquellas que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que pongan fin a un procedimiento en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Para resolver sobre la negativa u otorgamiento de este tipo de suspensión, deberá tomarse en cuenta si la ejecución o inejecución del acto impugnado pueda ocasionar perjuicios al interés general, y además si de otorgarse se pueda ocasionar daños o perjuicios a la otra parte o a terceros.

En caso de que su otorgamiento afecte el interés general, se denegará la suspensión solicitada, asimismo en caso de que su concesión ocasione daños y perjuicios a la contraparte o a un tercero.

En este último supuesto, se concederá la suspensión siempre y cuando el interesado otorgue garantía bastante para reparar el daño o indemnizar por los perjuicios que con ello pudieran causar, a su contraparte o a un tercero, si no se obtiene sentencia favorable en el juicio de nulidad.

El problema a resolver en este caso, en primer termino, estriba en qué debemos entender por "interés general", aunque previamente conviene señalar que a tal concepto, también se la ha identificado con las expresiones "interés social" e "interés público", entre otras.

Hecha la aclaración anterior, es de mencionarse, que como se señaló con antelación, en términos generales, no existe consenso, ni la doctrina ni la Jurisprudencia, sobre qué debe entenderse por "interés general", por lo que de ello significa un problema que puede dar lugar a injusticias, ya que para lo que algunos puede contravenir dicho interés, para otros no lo afectaría.

En principio, es de mencionarse que el "interés general", es algo que pertenece a la comunidad a la sociedad en general, por lo que no se refiere a los individuos en particular, y en esta medida se ha dicho que el interés general debe prevalecer sobre el interés particular.

Así las cosas, tenemos que por "interés general", como lo señala Escola "...es el resultado de un conjunto de intereses individualmente compartidos y coincidentes de un grupo mayoritario de individuos, que se asigna a toda la comunidad como consecuencia de esa mayoría, y que encuentra su origen en el querer axiológico de esos individuos, apareciendo con un contenido concreto y determinado, actual, eventual o potencial, personal y directo respecto de ellos, que pueden reconocer en él su propio querer y su propia valoración prevaleciendo sobre los intereses individuales que se le opongan o lo afecten que desplaza o sustituye, sin aniquillarlos."²⁵

Acorde con lo anterior, el segundo párrafo, de la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, establece que se considerará que se sigue perjuicio al interés social, (o interés general de acuerdo con la terminología usada por el artículo 208 Bis, fracción III, del Código Fiscal de la Federación) cuando de concederse la suspensión se presenten, entre otros casos, los siguientes:

- a) Se continúe el funcionamiento de centros de vicio de lenocinios;
- b) La producción y el comercio de drogas enervantes;
- c) Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;

²⁵ LUCERO ESPINOSA Manuel, *Ensayo de La Suspensión de la Ejecución del Acto Impugnado*, p. 9.

- d) Se permita el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario;
- e) 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; y
- f) Se permita el incumplimiento de las órdenes militares.

Ante la ausencia en el Código Fiscal de la Federación, de datos que puedan llevarnos a entender cuándo pudiera afectarse el "interés general", se tendrían que tomar en cuenta los supuestos que aparecen en el citado artículo 124, pero no aplicando el precepto supletoriamente, sino sólo como referencia.

Asimismo, es de mencionarse que, el juzgador debe tomar en consideración la naturaleza de la resolución impugnada y los elementos que lleguen a aportar las partes, a fin de determinar si en el caso, con el otorgamiento de la suspensión pueda verse afectado el "interés general", para lo cual es menester que, previamente a la emisión de la sentencia interlocutoria respectiva, se requiera a los contendientes la aportación de tales elementos.

Acorde con lo anterior, el actual Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Genaro Góngora Pimentel, ha señalado que: "El orden público y el interés social se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar, prevaecientes en el momento en que se realice la valoración. En todo caso, para darles significado, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de una comunidad, es decir las reglas mínimas de convivencia social, a modo de evitar que con la suspensión se causen perjuicios mayores que los que se pretenden evitar con esta institución, en el entendido de que la decisión a tomar en cada caso concreto no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas del

juzgador, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de una sociedad."²⁶

La otra cuestión que tiene que resolverse para decretar o no la suspensión de la ejecución del acto impugnado, estriba en corroborar si de concederse tal medida cautelar, no se causan daños o perjuicios a la contraparte o a terceros. Para ello, se estima que corresponde al afectado demostrar que el otorgamiento de la suspensión le acarrea daños y perjuicios, a fin de que la sala respectiva pueda negar la referida medida cautelar, a menos que el actor otorgue la garantía correspondiente.

Por otro lado, se estima que existe el error de considerar que la contraparte del actor pueda verse afectada por daños y perjuicios, cuando ello, en estricto sentido jurídico, no puede acontecer, dado que las autoridades demandadas, salvo el caso de organismos descentralizados, no son personas, por lo que al carecer de personalidad no pueden ser titulares de patrimonio alguno y, por ende, no es posible que este se vea afectado.

En efecto, las autoridades demandadas que forman parte de la Administración Pública Federal Centralizada, carecen de personalidad jurídica, ya que en su actuación ejercen la personalidad del Estado, por lo que en rigor, el daño o perjuicio se causaría al estado y no así a las autoridades demandadas, que son solamente Órganos.

En cuanto al tercero, se considera que por este debemos entender a aquella persona, que en el juicio contencioso administrativo, tiene el carácter de tercero interesado, ya que en cuanto tiene un derecho incompatible con el actor, puede verse afectado en su patrimonio, por los perjuicios que sufra de otorgarse la suspensión de la ejecución del acto impugnado.

Como complemento a lo anterior encontramos regulada la suspensión, dentro del artículo 87 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo,

²⁶ GONGORA PIMENTEL Genaro, *Ob. Cit.*, p. 55.

misma que es regulada como petición accesoria dentro del recurso de revisión, que la misma ley contempla, ya que con la interposición del mismo se suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando, se cumplan con los requisitos señalados anteriormente.

3.7.3 RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS.

Antes de iniciar el análisis de este capítulo, es preciso recordar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, contempla tres tipos de suspensión, que consisten en:

- 1.- La suspensión como sanción administrativa (artículo 53, fracción II),
- 2.- La suspensión temporal de los presuntos responsables, de sus cargos, empleos o comisiones, regulada por la fracción IV, del numeral 64. Misma que constituye una medida procedimental que no prejuzga sobre la responsabilidad del servidor público, y debe regirse por lo establecido en la fracción y párrafos respectivos del citado artículo.
- 3.- La suspensión de la ejecución de la sanción solicitada mediante el recurso de revocación, que se encuentra debidamente establecido en el artículo 72.

A manera de recordatorio, debemos considerar que únicamente se podrán impugnar (recurso de revocación o juicio de nulidad), las resoluciones administrativas firmes, y en consecuencia, únicamente se podrá solicitar la suspensión de la ejecución de una sanción, cuando la misma haya sido impuesta en una resolución con dicho carácter, y que sea considerada como ilegal por parte del servidor público.

La suspensión de la ejecución deberá regirse por las disposiciones contenidas en el artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establece lo siguiente:

"ARTICULO 72.- La Interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:

- I.- Tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación; y
- II.- Tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:
 - a) Que se admita el recurso;
 - b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente; y
 - c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público."

En materia general de recursos administrativos, no existe uniformidad de opiniones con relación del momento a partir del cual opera la suspensión del acto administrativo, ya que para algunos autores basta la sola interposición del recurso para que proceda la suspensión; y para otros autores, afirman que por regla general, la interposición del recurso no suspende el acto reclamado, en virtud de que el recurso administrativo tiende a hacer prevalecer un interés privado que a juicio del impugnador del acto ha sido ilegalmente lesionado, por lo que no puede sostenerse en efectos suspensivos del recurso.

En materia de responsabilidades, podemos afirmar que la regla general es que la interposición de un recurso administrativo no produce efectos suspensivos, esta es la corriente de nuestro actual sistema de responsabilidades, al señalar que: "la interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida si lo solicita el promovente..."

Aun cuando la sola presentación del escrito del recurso no suspende los efectos del acto administrativo, sí debe solicitarse en este escrito, lo que no quiere decir que la autoridad pueda revocar o reformar indiscriminadamente sus resoluciones en perjuicio del particular. De realizarse este supuesto el acto administrativo no contaría con seguridad jurídica alguna, los actos

administrativos perderían su definitividad y el cumplimiento del orden jurídico quedaría al arbitrio y capricho de la autoridad.

Resulta evidente que la suspensión de los efectos del acto impugnado no se otorgan por el solo hecho de solicitarlo, sino que es necesario que se presenten determinadas circunstancias que la justifiquen, como son:

Si se trata de una resolución administrativa, en la que se imponga una sanción económica, se concederá la suspensión de la ejecución de la misma, si se garantiza su pago, para analizar dicho supuesto es necesario señalar, que la sanción económica impuesta en materia de responsabilidades constituye un crédito fiscal, por lo que la garantía de la misma, debe regirse por lo establecido en el Código Fiscal de la Federación.

Para que se conceda la suspensión de la ejecución, cuando se va a intentar la promoción de un recurso de revocación o juicio de nulidad, es necesario que se garantice el interés fiscal, éste consiste en el crédito fiscal que se haya determinado o requerido los recargos devengados o por devengarse y los gastos de ejecución.

Según lo dispuesto por el artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, si se garantiza el interés fiscal por medio de cualquiera de las vías del artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, se concederá la suspensión de la ejecución de un crédito fiscal en materia de responsabilidades, de la sanción económica impuesta en una resolución administrativa, sin perder de vista en ningún momento que dicha suspensión debe ser solicitada en el escrito de interposición del recurso de revocación (artículo 71).

Por otro lado, y en el caso de la imposición de cualquiera de las otras sanciones establecidas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para proceder a decretar la suspensión de su ejecución se deberán cubrir los siguientes requisitos:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- a) Que se admita el recurso. Dicho supuesto es elemental para que proceda la suspensión de la ejecución de la sanción, ya que sino se admite el recurso no es procedente la suspensión, en virtud de que la finalidad de este medio de impugnación, es la de analizar detenidamente la legalidad del acto impugnado y por lo tanto, su consecuencia es la de revocar, confirmar o modificar la resolución emitida; en este orden de ideas, si no se admite el recurso, no existiría la materia de estudio para determinar la legalidad o no del acto impugnado, y no habría que suspender, ya que la resolución habría quedado firme y por lo tanto ejecutable.

Es importante referir que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no establece alguna otra instancia en la que se regule la procedencia de la suspensión de la ejecución de la sanción impuesta, siendo el recurso de revocación el único medio procesal mediante el cual procede dicha suspensión.

- b) que la ejecución de la resolución produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en ninguno de sus preceptos legales establece que debe entenderse por daños y perjuicios de imposible reparación, encontrándose aquí una limitación, tanto para la autoridad que deba conceder la suspensión como para el propio servidor público afectado en sus intereses, en cuanto a que al interponerse un recurso, se señale qué debe entenderse por dichos supuestos, ya que al no estar regulados se deja al libre arbitrio de la autoridad el interpretarlos.

El concepto de imposible reparación, trae aparejado que en ningún momento se pueda subsanar el daño causado por parte de la autoridad al servidor público sancionado, situación que en materia de responsabilidades es muy difícil de tipificar, ya que precisamente la interposición de alguno de los medios de impugnación previstos en la ley de la materia, trae aparejado que se resuelva sobre la legalidad del acto impugnado, lo que traería como

consecuencia que en su caso, se confirmara, modificara o revocara la sanción impuesta, y por ende, se restituyera al servidor público en todos sus derechos.

- c) que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos o omisiones que impliquen perjuicios de interés social o al servicio público. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece qué puntos deben considerarse para determinar si al concederse la suspensión de mérito, se puede continuar con actos u omisiones que impliquen perjuicios al servicio público. En la práctica, deben considerarse por parte de la autoridad, principalmente antecedentes del servidor público que ha sido sancionado mediante una resolución administrativa con carácter de definitiva, ya que si es reincidente en el incumplimiento de sus obligaciones se tiene la presunción de que pueda reincidir en el incumplimiento de sus obligaciones, mismas que se establecen para el buen desempeño de sus funciones y que se traducen en el catálogo de obligaciones establecido en el artículo 47 de la ley citada, en dicho supuesto no debe otorgarse la suspensión de la ejecución, ya que si se vuelve a incurrir en una infracción se estarían ocasionando perjuicios al interés social o al servidor público, sino que debe estarse a la determinación que recaiga al recurso interpuesto, en el cual previo al análisis minucioso que se realice a los agravios hechos valer por el recurrente, se determine si procede confirmar, modificar o revocar la resolución emitida en primera instancia.

Por último en términos del artículo 75 de la ley en comento, las resoluciones sancionatorias que hayan quedado firmes serán ejecutadas de inmediato, lo cual corresponde a la naturaleza de todo acto administrativo, por su ejecutividad que le es característica. Sin embargo, en los términos en que está redactado este artículo, da lugar a confusiones cuando se refiere a la suspensión y destitución de los servidores públicos de base, ya que las sujeta a lo previsto en la ley correspondiente y, como quedó establecido, no se ha precisado cual debe ser ésta.

"Aunque la sanción debe ser ejecutada de inmediato, en su calidad de acto administrativo puede ser suspendida por la interposición del recurso administrativo de revocación, en los términos del artículo 72 de la ley, y cuando la autoridad administrativa la niegue, no acepte la garantía requerida, o reinicie una suspensión otorgada, por vía de incidente puede solicitarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme al artículo 227 del Código Fiscal de la Federación, siempre y cuando el sancionado garantice el interés fiscal si se trata de sanciones económicas, sin que este criterio sea uniforme en las Salas Regionales del Tribunal Fiscal"²⁷, como puede apreciarse en la tesis aislada No. III-TASR-XIV-173, emitida por la entonces Sala Regional Pacífico-Centro (Morelos), visible en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, año VIII, No. 86, febrero 1995, página 55, misma que es del tenor siguiente:

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.- NO ES PROCEDENTE CONTRA RESOLUCIONES EMITIDAS CON BASE EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- Los artículos 144 y 227 del Código Fiscal de la Federación establecen, que el incidente de suspensión al procedimiento administrativo de ejecución, procede cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, hipótesis que se refieren al procedimiento de cobro de un crédito fiscal impugnado, pero no preceptúan la procedencia de dicho incidente tratándose de resoluciones que hayan sido dictadas con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin que deba olvidarse que las disposiciones fiscales son de aplicación estricta y, si bien el artículo 3º fracción VII de la referida Ley establece como autoridad competente para aplicar la citada Ley de Responsabilidades al Tribunal Fiscal de la Federación, esto no debe interpretarse como que dicho Tribunal deba conocer de una suspensión no contemplada en ninguno de los Ordenamientos citados, toda vez que el comentado artículo 227 del Código Fiscal de la Federación, se refiere solamente al procedimiento económico coactivo, no así, cuando se trata de sanciones administrativas impuestas con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y ésta únicamente señala en su artículo 72 que la suspensión sólo puede ser otorgada por la autoridad al interponerse el recurso de revocación, pero no posteriormente.(37)"

La regulación de la suspensión contenida en el artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos resulta contraria a la

²⁷ DELGADILLO GUTIERREZ Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los servidores Públicos*, Editorial Porrúa, Tercera Edición, México, 1999, pp. 183-184.

equidad, debido a que sólo se prevé para el caso de que se interponga el recurso administrativo, pero no cuando el sancionado opta por el juicio de nulidad, lo cual ha dado lugar a una fuerte desigualdad entre los dos medios de defensa, dejando a los afectados en condiciones jurídicas diferentes ante uno y otro procedimiento, a fin de cambiar el señalamiento de que la suspensión procederá cuando se interponga "el recurso", por el de su procedencia "cuando se interponga algún medio de defensa".

CAPITULO IV. TRAMITACION DE LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN

Como se explicó, la ejecutoriedad del acto administrativo en materia fiscal trae como consecuencia que el cobro del crédito se realice en contra de la voluntad del deudor y sin orden judicial, por lo que la suspensión del procedimiento está sujeta al principio *Solve et repete*, lo que implica el previo aseguramiento del interés fiscal.

En cuanto al aspecto adjetivo del Código Fiscal de la Federación, en relación con la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada, en el juicio contencioso administrativo, se desarrolla en los términos siguientes:

4.1 CAUSALES PARA PROMOVER LA SUSPENSIÓN.

La suspensión del procedimiento es un medio para evitar la ejecución cuando los créditos tributarios, a pesar de ser definitivos en la esfera administrativa, no han sido consentidos, ya que pueden ser impugnados y revocados o anulados, por lo que, mientras no queden firmes, puede suspenderse su ejecución previa solicitud del interesado y aseguramiento del interés fiscal.

En este sentido se establece que independientemente de la solicitud del particular y el aseguramiento del interés fiscal, se deberá comprobar que se ha promovido recurso administrativo o juicio, ya que en caso contrario se entenderá que se consintió la resolución y deberá continuarse el procedimiento administrativo de ejecución. Si se comprueba la interposición del recurso o juicio, la suspensión procederá hasta que se dicte la resolución definitiva.

La suspensión podrá ser ordenada por el superior jerárquico de la ejecutora o por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando la ejecutora la niegue, o viole la otorgada, o bien, se promueva al momento de iniciar el juicio contencioso administrativo.

También se puede dar el caso de una suspensión parcial cuando el particular sólo haya impugnado una parte de la resolución, en cuyo caso se deberá continuar el procedimiento respecto de la parte consentida.

En consecuencia a lo anterior, la suspensión podrá ser promovida siempre que la resolución combatida ocasione con su ejecución perjuicios a la parte actora, ya dentro del juicio contencioso administrativo, o recurrente si se opta por el agotamiento del recurso, que en su caso sea procedente, siempre y cuando se cumplan con los requisitos marcados por la ley para su procedencia.

4.2 TIEMPO EN QUE DEBE HACERSE VALER.

La suspensión de la ejecución de la resolución impugnada, se podrá promover en cualquier tiempo, mientras esté *sub judice* el asunto ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, o bien no se hubiese promovido recurso alguno, en los términos establecidos por la ley, ya que en forma contraria consecuentemente, se estaría hablando de un acto consentido.

Tratándose de la suspensión solicitada dentro del juicio contencioso administrativo, la misma podrá hacerse valer hasta en tanto no se hubiera dictado sentencia, de conformidad por lo dispuesto en la fracción II, del artículo 208-Bis.

A nuestra consideración, el tiempo en que puede hacerse valer la suspensión, es hasta en tanto no exista resolución firme, tratándose de la recalda a un recurso administrativo, es decir que ya no admita ningún otro medio de impugnación por haberse vencido los plazos para tal efecto, toda vez, que la misma pudiera ser modificada, revocada o declarada nula mediante el juicio contencioso administrativo, en consecuencia, al no estar conforme con tal resolución, la autoridad exactora no se encuentra en posibilidad de consumar la ejecución y por otra parte, mientras no se hubiera dictado sentencia dentro del juicio contencioso administrativo, toda vez que en el supuesto de existir

resolución en la misma, se define la materia que dio origen a la suspensión de la ejecución, por tanto si ya se hubiere dictado sentencia en el juicio de nulidad respectivo, se entiende que se resolvió el fondo del asunto controvertido, ya sea a favor del particular o de la autoridad ejecutora, sin dar lugar a la existencia de actos que pudieran ser sujetos de suspender su ejecución si la resolución fue favorable al particular, y por el contrario si el resultado fue desfavorable se deberá continuar con el procedimiento administrativo de ejecución que en su caso hubiere sido susceptible de suspensión.

Sirve de sustento a la anterior determinación, la tesis de Jurisprudencia número IX.1o.8 A, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito en Materia Administrativa, visible en la página 1143, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, enero de 1998, Novena Época, y que es del tenor siguiente:

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

4.3 FORMA Y CONTENIDO DE LA PROMOCION.

Existen tres supuestos a saber, el primero de ellos consistente en la suspensión de la ejecución tramitada ante la propia autoridad exactora, el segundo de ellos, relativo a la tramitación a que da motivo la adición del recién creado artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, y el último por la vía incidental, de conformidad con los artículos 227 y 228, de Código en comento,

mismas éstas dos últimas que deberán solicitarse directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El artículo 8° constitucional recoge la garantía de libertad conocida por derecho de petición, conforme a la cual toda persona puede formular peticiones a la administración pública, quien tiene la obligación de producir respuesta, siempre y cuando esa instancia se formule por escrito de manera pacífica y respetuosa.

Siguiendo con las formalidades exigidas por la ley, y por lo que respecta a la suspensión solicitada dentro del procedimiento administrativo instado ante la autoridad ejecutora, el artículo 18 del Código Fiscal de la Federación, señala que toda promoción que se presente ante las autoridades fiscales, deberá estar firmada por el interesado o por quien esté legalmente autorizado para ello, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el que imprimirá su huella digital, acompañando los anexos que en su caso se requieran, debiendo presentar el número de ejemplares que señalen las autoridades fiscales y tener por lo menos los siguientes requisitos:

- I. Constar por escrito.
- II. El nombre, la denominación o razón social y el domicilio fiscal manifestado al registro federal de contribuyentes, para el efecto de fijar la competencia de la autoridad, y la clave que le correspondió en dicho registro.
- III. Señalar la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción.
- IV. En su caso, el domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada para recibirlas.

En el supuesto de que no se cumplan los requisitos anteriores, las autoridades fiscales requerirán al promovente a fin de que en un plazo de 10 días cumpla con el requisito omitido. En caso de no subsanarse la omisión en dicho plazo, la promoción se tendrá por no presentada.

Por lo que hace al juicio contencioso administrativo, ventilado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el artículo 199, del Código Tributario Federal, señala al igual que el precitado artículo 18, que toda promoción deberá estar firmada por quien la formule y sin este requisito se tendrá por no presentada, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el que imprimirá su huella digital y firmará otra persona a su ruego.

En los dos supuestos anteriores, es el propio Código Fiscal de la Federación que rechaza la gestión de negocios, remitiéndonos a las formalidades que en sus artículos 19 y 200, exige para la representación legal de los interesados.

Así las cosas, la solicitud deberá hacerse por escrito ante la autoridad administrativa respectiva o ante el Magistrado Instructor que conozca del asunto, según sea el caso, pudiendo ser en el mismo recurso administrativo o demanda de nulidad, o bien como quedo precisado en el punto anterior, en cualquier tiempo hasta en tanto no exista resolución firme, acompañando copia del documento en que haga constar la garantía del interés fiscal o bien manifestando la incapacidad económica para tal efecto, esto de conformidad con la fracción VII, del artículo 208-Bis, del multicitado código, si es dentro del juicio contencioso administrativo.

4.4 PROCEDIMIENTO.

Dentro de este tema solo se abordará en lo conducente, a la suspensión de la ejecución dentro del procedimiento administrativo a que hubiere lugar y como medida precautoria dentro del juicio contencioso administrativo, y en lo relativo al incidente de suspensión de la ejecución se estudiará por tema separado debido a la importancia del mismo.

Respecto de la suspensión de la ejecución, solicitada ante la autoridad ejecutora, de conformidad con el artículo 144 del Código Fiscal de la

Federación, como regla general, encontramos que cuando se garantice el interés fiscal, satisfaciendo los requisitos legales, no se ejecutarán los actos administrativos y si a más tardar al vencimiento del plazo de cuarenta y cinco días siguientes a la fecha en que surta efectos su notificación tratándose de un crédito fiscal o de quince días, tratándose de la determinación de cuotas obrero-patronales o de capitales constitutivos al seguro social, se acredita la impugnación que se hubiere intentado y se garantiza el interés fiscal satisfaciendo los requisitos legales, se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución.

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

Quando en el medio de defensa se impugnen únicamente algunos de los créditos determinados por el acto administrativo, cuya ejecución fue suspendida, se pagarán los créditos fiscales no impugnados con los recargos correspondientes.

Quando se garantice el interés fiscal el contribuyente tendrá obligación de comunicar por escrito la garantía, a la autoridad que le haya notificado el crédito fiscal.

Si se controvierten sólo determinados conceptos de la resolución administrativa que determinó el crédito fiscal, el particular pagará la parte consentida del crédito y los recargos correspondientes, mediante declaración complementaria y garantizará la parte controvertida y sus recargos. Si el particular no presenta declaración complementaria, la autoridad exigirá la cantidad que corresponda a la parte consentida, sin necesidad de emitir otra

resolución. Si se confirma en forma definitiva la validez de la resolución impugnada, la autoridad procederá a exigir la diferencia no cubierta, con los recargos causados.

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

También se suspenderá la ejecución del acto que determine un crédito fiscal, cuando los Tribunales competentes notifiquen a las autoridades fiscales sentencia de concurso mercantil dictada en términos de la ley de la materia y siempre que se hubiese notificado previamente a dichas autoridades la presentación de la demanda correspondiente.

Las autoridades fiscales continuarán con el procedimiento administrativo de ejecución a fin de obtener el pago del crédito fiscal, cuando en el procedimiento judicial de concurso mercantil se hubiere celebrado convenio estableciendo el pago de los créditos fiscales y éstos no sean pagados dentro de los 30 días siguientes a la celebración de dicho convenio o cuando no se dé cumplimiento al pago con la prelación establecida dentro del Capítulo anterior, relativo al procedimiento administrativo de ejecución. Asimismo, las autoridades fiscales podrán continuar con dicho procedimiento cuando se inicie la etapa de quiebra en el procedimiento de concurso mercantil en los términos de la ley correspondiente.

Ahora bien, por lo que hace a la suspensión de la ejecución dentro del juicio contencioso administrativo, encontramos que la tramitación del procedimiento será sumarísimo, ya que el artículo 208 Bis, del Código Tributario Federal, señala que una vez que fue solicitada, el Magistrado

Instructor acordará la solicitud en la que podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución, una vez hecho lo anterior dará cuenta a la Sala para que en el término máximo de cinco días (sin precisar a partir de cuando), se dicte sentencia interlocutoria que decrete o niegue la suspensión definitiva.

Cuando sea procedente la suspensión o inejecución de acto impugnado, pero con ella se pueda ocasionar daños o perjuicios a la otra parte o a terceros, se concederá al particular si otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar por los perjuicios que con ello pudiera causar si no se obtiene sentencia favorable en el juicio de nulidad.

Como se comentó en el Capítulo anterior, tratándose de la solicitud de suspensión de la ejecución contra el cobro de contribuciones procederá la suspensión, previo depósito de la cantidad que se adeude ante la Tesorería de la Federación de la Entidad Federativa que corresponda. Este depósito no se exigirá cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del actor según apreciación del magistrado, o cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora, o cuando se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago; en este último caso, se asegurará el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables.

Por último, mientras no se dicte sentencia, la sala podrá modificar o revocar el auto que haya decretado o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

4.5 EFECTOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCION.

Cabe hacer mención, que nos referimos al incumplimiento en caso de obtener sentencia interlocutoria favorable al actor, respecto de la suspensión definitiva de la ejecución, de conformidad con el artículo 208 Bis, lo cual da lugar a la interposición del recurso de queja, mismo que a continuación se desarrolla.

4.5.1 QUEJA.

"(De quejar y éste, a su vez, del latín *coaetare*.) En su acepción más importante por lo que respecta al juicio contencioso administrativo, puede entenderse como una denuncia contra la conducta indebida o negligente de algunos funcionarios."²⁸

La instancia de queja, entendida como medio de impugnación tiene una configuración imprecisa, puesto que su procedencia se establece de manera muy variable en los diversos ordenamientos procesales, y por ello la doctrina la ha llegado a calificar como un cajón de sastre.

Por lo que respecta al significado de la queja como una denuncia contra determinadas conductas que se consideran indebidas, se ha regulado en el ordenamiento mexicano, como un medio para imponer sanciones disciplinarias, por lo que en realidad no tiene carácter procesal sino administrativo, misma que a través del tiempo ha ido cambiando dentro del juicio contencioso administrativo.

Primeramente encontramos a la queja dentro de la Ley de Justicia Fiscal, como un recurso, mismo que procedía cuando alguna de las Salas dictaba una sentencia en contra de la jurisprudencia del Pleno, caso en el cual la parte perjudicada acudía en queja dentro del término de 5 días siguientes al de la notificación de dicha sentencia. Si se encontraba fundado el agravio se revocaba el fallo, salvo que éste debiera subsistir por otros motivos legales, o que el Tribunal resolviera cambiar su jurisprudencia.

Posteriormente en el código de 1938, el incidente de suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, que regulaba la Ley de Justicia Fiscal y que subsistió en el presente código, por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1947, pierde esta naturaleza para convertirse en una "*instancia de queja*", que sería procedente a favor del particular cuando la autoridad fiscal, sin causa justificada, negara la suspensión

²⁸ Diccionario Jurídico 2000, *Ob Cit.*

o rechazara la garantía ofrecida. También podía ser intentada por la Procuraduría Fiscal, en contra de las decisiones dictadas en materia de suspensión que no se ajustaran a las normas legales aplicables, cuyo trámite era el siguiente: con la copia del escrito de queja, la Sala del conocimiento pedía informe a la autoridad responsable, la que debía rendirlo dentro de las 72 horas siguientes, citándola para una audiencia de pruebas y alegatos, dentro del décimoquinto día, audiencia en la que se dictaría además la resolución correspondiente. Si no se rendía en informe, o se era omiso en él, se tenían por ciertos los hechos que se le atribuyeran y se le imponía una multa. Esta "instancia" vuelve a ser regulada como "incidente" por virtud de la expedición del Código Fiscal de la Federación de 1967.

Siguiendo con esto, dentro del código de 1967, también se contempló el establecimiento de un nuevo incidente denominado de: "suspensión del procedimiento administrativo de ejecución", modificándose el tratamiento que tenía en el código anterior que lo consideraba "instancia de queja", el cual procedía cuando la autoridad negara la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, o rechazara la garantía ofrecida.

A partir de este código, se regularon en forma expresa y clara 4 recursos que podían promoverse en contra de diversos actos emitidos por el Tribunal Fiscal de la Federación: "reclamación" y "queja", que ya aparecían en el código anterior, "revisión" y "revisión fiscal".

El recurso de queja era procedente cuando se estimara violada la jurisprudencia del Tribunal. Debía promoverse dentro de los 10 días siguientes al en que se notificara la resolución respectiva, acompañando las copias necesarias para el traslado a la parte contraria, para que ésta expusiera lo que a su derecho conviniera dentro de un término de 5 días. Si se estimaban fundados los agravios debía revocarse la resolución, a menos que el Pleno considerara que ésta debía subsistir por otros motivos legales, o porque resolviera modificar su jurisprudencia.

Posteriormente, en atención a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 2 de febrero de 1978, se precisó que el recurso de queja debía ser interpuesto ante la Sala Regional que correspondiera.

Por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1980, se modificó la disposición que regulaba la procedencia del recurso de queja. Antes de esta reforma, sólo se señalaba que se podía hacer valer contra resoluciones de las Salas, ante el Tribunal en Pleno y dentro del término de 10 días; para señalar, con la reforma, que este recurso procedía en contra de las resoluciones de Salas Regionales que fueran violatorias de la jurisprudencia del Tribunal; que podía hacerse valer ante la Sala Superior y dentro del término de 15 días.

Siguiendo con el contexto, dentro del código de 1981 subsistieron los recursos que se contemplaban en el código anterior, con semejante regulación, ya que el recurso de queja procedía en contra de las resoluciones de las Salas Regionales que se estimaban violatorias de la jurisprudencia del Tribunal, mismo que correspondía resolverlo a la Sala Superior, con un plazo de interposición de 15 días contados a partir de aquel en que surtía efectos la notificación de la resolución recurrida. En el escrito en que se promovía el recurso, debía señalarse la jurisprudencia violada y expresarse las consideraciones por la que se estimaba que se violaba la misma. Si la Sala Superior encontraba fundados los agravios debía revocar la sentencia, a menos que considerara que ésta debía subsistir por diversos motivos, o por que resolvía modificar su jurisprudencia.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1988, desaparece el recurso de queja, sin embargo, las sentencias que pudieran resultar violatorias de la jurisprudencia del Tribunal, seguían siendo impugnables por medio del recurso de revisión.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1988, desapareció el recurso de revisión fiscal y las sentencias de la

Sala Superior pasaron a ser recurribles mediante la revisión ante los Tribunales Colegiados del Poder Judicial.

Con la reforma citada en el párrafo que antecede, también se adicionó un artículo, el 239 TER, que instituyó la queja como medio para obtener el debido cumplimiento de las sentencias dictadas por las Salas Regionales, o por la Sala Superior y ya no como un recurso, cuando la autoridad demandada repetía un acto o resolución anulados por el entonces Tribunal Fiscal de la Federación; así como cuando se incurría en exceso, o defecto, en el cumplimiento de sentencias definitivas. Las reglas para la tramitación de este incidente se reducían esencialmente a que:

- a) Si se trataba de repetición del acto anulado, la Sala hacía la declaratoria correspondiente, dejaba sin efectos el acto repetido, y ordenaba a la autoridad responsable que se abstuviera de incurrir en un nuevo incumplimiento. Se notificaba la resolución al superior del funcionario responsable para que procediera jerárquicamente y la Sala le imponía una multa hasta de 90 veces el salario mínimo general vigente para el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.
- b) Si la Sala resolvía que hubo exceso, o defecto, en el cumplimiento de la sentencia, dejaba sin efectos el acto o resolución que motivó la queja y concedía al funcionario responsable 20 días para que diera debido cumplimiento al fallo, señalando la forma y términos conforme a los cuales debía cumplimentarse la sentencia. Durante el trámite de la queja se suspendía el procedimiento administrativo de ejecución, si se solicitaba ante la oficina ejecutora y se garantizaba el interés fiscal.

Con la reforma de 1996 al Código Fiscal de la Federación citada en el artículo 239 TER, se transforma en el artículo 239-B, en el cual subsisten los supuestos de procedencia de la queja, la omisión total de la autoridad para dar cumplimiento a las sentencias emitidas por las Salas del Tribunal, caso en el cual la Instancia podrá interponerse en cualquier tiempo.

En el numeral en comento se determinó el procedimiento a seguir para la substanciación de la queja, y se señalaron los efectos de la resolución que en ella se dicte en los mismos términos que ya lo contemplaba el precepto reformado, siendo también aplicables al supuesto de omisión en el cumplimiento de la sentencia, destacando como alteraciones al texto legal que:

- El Magistrado instructor solicite el informe sobre el cumplimiento de la sentencia dentro del plazo de cinco días, por ser el nuevo supuesto que se incorporó en esta disposición;
- Se incrementó el monto de la multa en los casos de queja notoriamente improcedente que interponga el inconforme, de hasta noventa días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal, por el de veinte a ciento veinte días de ese salario;
- Se modificó el monto de la multa que debía de imponerse al funcionario responsable de noventa veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal, por el de quince días de su salario; y se precisa que se debe entender por funcionario responsable el que ordene el acto o lo repita.
- Al establecerse un nuevo supuesto de procedencia de la queja se adiciona que si se omite totalmente cumplir la sentencia, se concederá el plazo de veinte días al funcionario responsable para que dé cumplimiento a la misma.
- Una adición importante consiste en que ante una queja considerada improcedente y existiendo resolución definitiva, debe instruirse como juicio.

Es de destacarse el gran avance que significó el establecimiento de otro supuesto para la procedencia de la instancia de queja, consistente en la omisión por parte de la autoridad en el cumplimiento de las sentencias del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, ya que con tal disposición se evita

que los particulares tengan que acudir al juicio de garantías para obligar a esas autoridades a dar cumplimiento a la sentencia que le sean favorables, lo cual también significa que se amplió, en determinada medida, el imperio de dicho Tribunal.

En la actualidad, términos del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, resulta procedente la queja cuando la autoridad administrativa al emitir el nuevo acto con base en la sentencia definitiva o interlocutoria del Tribunal, indebidamente repite el acto anulado; incurre en exceso o defecto en su cumplimiento; omite dar el debido cumplimiento a la sentencia dentro del término de ley o no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, siendo ésta última motivo de un análisis con mayor detenimiento, debido a la importancia del tema abordado en el presente trabajo de investigación.

La queja de conformidad con el artículo 239 B del Código Fiscal de la Federación debe ser interpuesta por una sola vez, dentro de los 15 días siguientes a la fecha de notificación del nuevo acto administrativo, o en cualquier tiempo, tratándose de la omisión del cumplimiento de la sentencia una vez transcurrido el término de ley; para el caso de incumplimiento de la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, ésta podrá interponerse en cualquier momento; ante el Magistrado Instructor o Ponente que conoció del juicio. El Magistrado pedirá un informe a la autoridad emisora del acto para que lo presente en un plazo de 5 días hábiles, con informe o sin él, el Magistrado dará cuenta a la Sala para resolver en 5 días la queja interpuesta. Si resulta procedente la queja, la Sala declarará que se deja sin efectos la nueva resolución administrativa, notificando al funcionario responsable que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones, así como notificará también el fallo al superior jerárquico de éste entendiéndose por éste al que ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente; y se le impondrá una multa de treinta a noventa días de su salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento.

Si la nueva resolución fue emitida con exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia o si se comprueba la omisión total en dicho cumplimiento, la Sala concederá 20 días a la autoridad para que dé el debido cumplimiento al fallo dictado. Si la queja formulada es notoriamente improcedente (por no ser una resolución definitiva), se impondrá una multa de 20 a 120 días de Salario Mínimo General Diario Vigente del Distrito Federal, al actor.

Si es una resolución definitiva y resulta improcedente la queja, la Sala ordenará instruir la como juicio.

Por ser motivo en mayor énfasis, en el presente trabajo, cabe destacar que con las reformas realizadas al Código Fiscal de la Federación con fecha 31 de diciembre de 2000, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 1° de enero de 2001, se reformó entre otras, la fracción I, inciso c), así como la adición de la fracción VII, del artículo 239 B, para regular el incumplimiento de la orden su suspensión de la ejecución, de la siguiente forma:

De conformidad con la fracción I, inciso c), la queja es también procedente, si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.

Respecto a la tramitación de la misma, se interpondrá por escrito ante el Magistrado Instructor, en cualquier momento. En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que se ha dado el incumplimiento a la suspensión otorgada, y si existiesen, los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en que pretenda la ejecución del acto.

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días. Si la Sala

resuelve que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión.

La resolución se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que incumpla la suspensión decretada, para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de quince días de su salario, sin exceder del equivalente a cuarenta y cinco días del mismo.

Cabe resaltar que la queja como recurso, es abordada de manera separada, ya que con las reformas antes señaladas, viene a ser un verdadero medio de defensa para el supuesto de que la autoridad ejecutora no cumpla con la orden de suspensión definitiva de la ejecución dictada en el juicio contencioso administrativo, por tal motivo se desarrollo de manera individual.

4.6 MEDIOS DE DEFENSA ANTE LA NEGATIVA DE SUSPENSIÓN.

Se entiende por defensa, en "la razón o motivo que se alega en juicio para contradecir o desvirtuar la acción del demandante."²⁹

Ahora bien, por medios de impugnación como sinónimo de medios de defensa, los configuran los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones, cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia.

4.6.1 INCIDENTE DE SUSPENSIÓN A LA EJECUCIÓN.

La palabra incidente significa "una cuestión distinta del principal asunto del juicio, pero con él relacionada, que se ventila y decide por separado, a veces sin suspender el curso de aquel, y otras, suspendiéndolo."³⁰

²⁹ Diccionario Jurídico 2000, *Ob Cit.*

³⁰ *Idem.*

"Del latín *incidere*, que significa sobrevivir, interrumpir, producirse. Procesalmente los incidentes son procedimientos que tienden a resolver controversias de carácter adjetivo relacionadas inmediata y directamente con el asunto principal."³¹

Es sabido que en todo juicio, se busca la aplicación de las normas abstractas de derecho sustantivo a un caso controvertido y que para lograr esta finalidad se establecen normas de carácter adjetivo, que deben cumplir tanto los órganos jurisdiccionales como las partes. El proceso, por tanto, está sujeto a disposiciones de carácter adjetivo que lo regulan para lograr el resultado que persigue sin que sea lícito variar los caminos que la ley establece.

Algunas veces las partes o los órganos jurisdiccionales se apartan de las normas procesales aplicables al juicio que se ventila; surge entonces la posibilidad de que se planteen cuestiones adjetivas cuya resolución servirá para llevar el proceso a su fin normal, mediante incidentes en sentido propio. Otros problemas relacionados con un proceso surgen durante su preparación o desarrollo y se recurre al trámite incidental.

Por otra parte, como el proceso no termina con la sentencia sino que la actividad jurisdiccional se extiende hasta satisfacer jurídicamente a la parte que obtuvo sentencia favorable, los incidentes son posibles aun en ejecución de sentencia, con la idea de hacer posible la aplicación correcta de las normas procesales. En ambos supuestos, algunos autores niegan que se trate de verdaderos incidentes, ya que la formulación de un incidente puede o no paralizar el juicio.

En el primer caso, se trata de incidentes de previo y especial pronunciamiento que obligan a suspender el juicio en lo sustancial, mientras se tramitan y resuelven por sentencia que no afecta el fondo del negocio.

³¹ *Idem.*

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

El Código Civil Federal define los incidentes como las cuestiones que se promueven en un juicio y tienen relación inmediata con el negocio principal y pueden o no tener obstáculo a la prosecución del juicio.

El incidente de suspensión de ejecución no está consignado en los enumerados por el artículo 217 del Código Fiscal de la Federación, en virtud de que su interposición no interrumpe o suspende la tramitación del juicio, lo que sí sucede con los señalados en el precitado artículo, que en tanto no se resuelvan no pueden continuar el procedimiento.

Conforme a la naturaleza de los actos de autoridad, éstos son ejecutivos y, por ende, ejecutoriables en caso de incumplimiento espontáneo; por tal razón, a fin de que éstos no produzcan sus efectos legales, es menester que la parte afectada por el mismo, ejerza la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 Constitucional, y desarrollada por el legislador secundario, en los medios de defensa de carácter administrativo, ya sea a través del recurso de revocación, previsto en el artículo 117 del Código Fiscal de la Federación, o bien, en el juicio contencioso administrativo federal, establecido en el artículo 197 del propio ordenamiento legal precitado.

Bajo estas consideraciones, en el caso del juicio contencioso administrativo federal, se prevé en el artículo 227 del código invocado, la posibilidad que tiene el particular, para promover el incidente de suspensión de la ejecución, cuando el acto de autoridad esté controvertido en el propio juicio mencionado.

El artículo 227, del ordenamiento supracitado, establece la procedencia del incidente de suspensión de la ejecución, conforme al siguiente texto:

"Artículo 227.- Los particulares podrán promover el incidente de suspensión de la ejecución, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, ante el Magistrado Instructor de la Sala Regional que conozca del asunto o que haya conocido del mismo en la primera instancia, acompañando copia de los documentos en que se haga constar el ofrecimiento y, en su caso, otorgamiento de la garantía, así como de la solicitud de suspensión presentada ante la ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución.

Con los mismos trámites del incidente previsto en el párrafo anterior, las autoridades fiscales podrán impugnar el otorgamiento de la suspensión cuando no se ajuste a la ley.

El incidente previsto en este artículo podrá promoverse hasta que se dicte sentencia de la Sala. Mientras no se dicte la misma, la Sala podrá modificar o revocar el auto que haya decretado o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique."

De acuerdo con lo dispuesto por este artículo 227, se establecen requisitos de procedibilidad de carácter limitativo, es decir, que en caso de no actualizarse uno de éstos, el incidente de suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, por sí solo es improcedente, señalamos los siguientes:

- a) Cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión;
- b) Cuando la autoridad ejecutora rechace la garantía ofrecida; y,
- c) Cuando la autoridad ejecutora reinicie la ejecución;
- d) Deberá promoverse ante el Magistrado Instructor de la Sala Regional que conozca del juicio;

- e) Acompañará copia de los documentos en que se haga constar el ofrecimiento, otorgamiento de la garantía en su caso, y la solicitud de suspensión presentada ante la ejecutora;
- f) Si la hubiere, documentación en que conste la negativa de suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución.
- g) Se podrá promover hasta que se dicte sentencia de la Sala.

Los requisitos anteriores, son indicativos para poder promover un incidente de suspensión de la ejecución dentro del juicio contencioso, siendo indispensable para el promovente haberse sujetado a las reglas relativas establecidas en el artículo 144 del Código Fiscal de la Federación, en el caso, que dentro de los 45 días siguientes a la fecha en que surta efectos su notificación, se garantice el interés fiscal de los actos de autoridad ante la propia autoridad ejecutora, o bien, tratándose de la determinación de cuotas obrero patronales, o de capitales constitutivos ante el Seguro Social, dentro de los 15 días siguientes al en que surta efectos su notificación, para lo cual, deberá acreditar ante dichas autoridades, la existencia de la impugnación que hubiera intentado, y garantice el interés fiscal satisfaciendo los requisitos legales para tal efecto, una vez hecho lo anterior, la autoridad correspondiente (ejecutora), deberá suspender el procedimiento administrativo de ejecución.

También existe la excepción de que cuando los contribuyentes hubieren interpuesto en tiempo el recurso de revocación o un procedimiento de resolución de controversias, previsto en un tratado para evitar la doble tributación de los que México es parte, el plazo para garantizar el interés fiscal es de cinco meses siguientes a partir de la fecha en que se interponga cualquiera de esos medios de impugnación.

En el último párrafo del propio artículo 144 del código en comento, el legislador ha establecido de manera expresa, el derecho del particular, para que en los casos de negativa o violación a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, puedan interponer el incidente de suspensión de la

ejecución, ante la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conozca del juicio correspondiente o, cuando se trate del recurso de revocación, acudir al superior jerárquico de la autoridad ejecutora, con un procedimiento especial en este último caso.

Así las cosas, es de importancia concluir que el incidente de suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, dentro del juicio contencioso, sólo procederá en los casos establecidos en los artículos 144 y 227 precitados, siendo imprescindible para promoverlo, que se haya realizado previamente la gestión ante la autoridad ejecutora y el crédito fiscal, cumpliendo los requisitos establecidos por el propio Código Fiscal de la Federación, así como en los artículos 60 al 76, de su reglamento.

Derivado de la promoción de un incidente de suspensión de la ejecución, el Magistrado Instructor al que correspondió el conocimiento del juicio, en primera instancia, debe conforme al artículo 228 del Código Fiscal de la Federación, ordenar correr traslado a la autoridad a quien se impute el acto, solicitándole un informe que deberá rendir en un plazo de tres días, en este caso, podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución, hasta en tanto se emita la resolución interlocutoria que se ocupe en definitiva del análisis de dicho incidente, la cual será colegiada.

En el propio precepto se señala que en aquellos casos en que la autoridad ejecutora no rinda el informe, o éste no se refiera específicamente a los hechos que le atribuye el incidentista, se tendrán por ciertos los mismos.

Hecho lo anterior, dentro del plazo de cinco días a que se haya recibido el informe de la ejecutora, o éste se encuentre vencido para presentarlo, la Sala deberá dictar la resolución interlocutoria en la que decrete o niegue la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, o decida sobre la admisión de la garantía ofrecida.

Por último, en aquellos casos en que la autoridad ejecutora no dé cumplimiento a la orden de suspensión o admisión de la garantía, la Sala

Regional debe declarar la nulidad de las actuaciones realizadas, con violación a la determinación de ésta, y le impondrá a la autoridad renuente una multa de uno a tres tantos del salario mínimo general vigente del área geográfica correspondiente al Distrito federal, elevado al mes.

La suspensión de la ejecución, se encontrará vigente, hasta en tanto se resuelva en definitiva el fondo del asunto, o sea, el objeto del proceso, ya que como hemos dicho, de no acontecer así, se podrían generar consecuencias legales de imposible reparación para el gobernado, lo que no garantiza la vida del proceso.

Un aspecto que no se puede soslayar, es que la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, aún determinada por el órgano jurisdiccional, no puede ser definitiva, pues por disposición expresa de la ley, concretamente del artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, ésta debe ser otorgada garantizando las contribuciones adeudadas actualizadas, los accesorios causados, así como lo que se causen en los doce meses siguientes a su otorgamiento, y al terminar ese periodo, en tanto no se cubra el crédito, debe actualizarse su importe cada año, ampliándose la garantía, para que cubra el crédito actualizado y el importe de los recargos, incluso los correspondientes a los doce meses siguientes, pues de lo contrario, la autoridad ejecutora podría negar la suspensión o reiniciar el procedimiento administrativo de ejecución, hasta en tanto no se le dé cumplimiento a esa disposición, tal situación significa desde nuestro punto de vista, que la decisión tomada por la Sala Regional, al momento de emitir la resolución interlocutoria del incidente, aplicará las disposiciones legales de referencia, por lo que, no se libera en forma alguna al sujeto pasivo de cumplir las exigencias establecidas por la ley.

Esto es así, porque los efectos de la suspensión de la ejecución, que se determinan a través del incidente, tienen un alcance que debe entenderse limitado por el transcurso del tiempo, esto es, si bien no se puede reiniciar un procedimiento de ejecución por sí solo, sí procede que la autoridad ejecutora, a pesar de estar suspendido el procedimiento, le requiera la actualización de la

garantía, en los términos del artículo 141 precitado, ya que de lo contrario, la autoridad incurriría en responsabilidad legal y administrativa, al no dar cumplimiento a las disposiciones jurídicas que le imponen la obligación de actualizar la garantía.

4.6.2 AMPARO INDIRECTO.

Conforme a la doctrina mexicana el juicio de amparo es un procedimiento de jerarquía constitucional, tendiente a conservar a los individuos en el disfrute de sus derechos fundamentales o garantías individuales que consagra la Constitución Política del nuestro país. El juicio de amparo se clasifica en indirecto y directo y la procedencia de uno u otro depende de la naturaleza del acta que se reclama.

1. Procedencia constitucional y legal del Amparo Indirecto en materia fiscal

A) EL AMPARO INDIRECTO ES PROCEDENTE CONTRA LEYES FISCALES FEDERALES Y ESTATALES AUTOAPLICATIVAS. Esta causal de procedencia está prevista en los artículos 103 y 107, fracción VII, de la Constitución Federal y artículos primero y 114, fracciones I y VI, de la Ley de Amparo, que permiten interponer el amparo ante Jueces de Distrito contra leyes fiscales autoaplicativas, teniendo ese carácter la mayoría de las leyes en materia tributaria, y que por su sola vigencia causan perjuicios al quejoso, por violación de garantías individuales, sean esos ordenamientos de carácter federal o local; por leyes federales autoaplicativas que restrinjan la soberanía de los Estados en perjuicio de los contribuyentes; por leyes estatales autoaplicativas que invadan la esfera de la autoridad federal en perjuicio de un contribuyente. En este supuesto de procedencia del amparo, se trata del único caso de jurisdicción exclusiva en materia fiscal que tiene el Poder Judicial Federal, excluyendo totalmente a tribunales administrativos tanto federales como estatales con jurisdicción fiscal.

B) PROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO CONTRA LEYES TRIBUTARIAS HETEROAPLICATIVAS. Es menos frecuente el amparo contra leyes fiscales heteroaplicativas, como son las que requieren de un acto concreto de aplicación posterior a su vigencia, ya que casi todas las leyes tributarias son autoaplicativas por su propia naturaleza.

El amparo contra leyes fiscales que requieren de un acto específico de aplicación posterior a su expedición, es de la competencia de los Jueces de Distrito, según lo previsto por el artículo 107, fracción VII, de la Constitución Federal, siempre y cuando se aplique la ley heteroaplicativa en los supuestos de su competencia, señalados en el artículo 114, de la Ley de Amparo, o sea, que, no se trate de aplicación de leyes tributarias en una sentencia definitiva, porque en este último supuesto corresponde conocer de su impugnación, en amparo directo, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

C) PROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO A FAVOR DE PERSONAS TERCERAS EXTRAÑAS A CONTROVERSIA, PROCEDIMIENTO O JUICIO FISCAL Y CONTRA ACTOS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EJECUTADOS FUERA DE JUICIO. La procedencia del amparo indirecto en favor de personas terceras extrañas a una controversia, procedimiento o juicio fiscal, está prevista en los artículos 107, fracción VII, de la Constitución Federal, 114, fracciones II y V, de la Ley de Amparo.

Tratándose de otro posible procedimiento fiscal, diverso al de ejecución, y en este caso, se podrá interponer únicamente el amparo indirecto, como lo es el negar la suspensión de la ejecución dentro del juicio contencioso administrativo, aún cuando se den los elementos necesarios para su procedencia favorables al actor.

De la anterior hipótesis desprendemos cuatro circunstancias.

La que se presenta cuando dentro del juicio contencioso administrativo se afecta a un tercero, pero si éste fue emplazado de conformidad con los

artículos 198, fracción IV, 208, fracción VII y 211, del Código Fiscal, el juicio de amparo indirecto será improcedente.

En segundo término, si el tercero no fue emplazado, pero tuvo conocimiento del juicio contencioso administrativo, con fundamento en las últimas disposiciones invocadas del Código Fiscal, el juicio de amparo indirecto es también improcedente, si el tercero tuvo conocimiento del juicio fiscal antes de que feneciera el término de 45 días, relativos al emplazamiento, y no se apersonó en el juicio contencioso administrativo, el cual constituía su medio de defensa.

En un tercer evento, si el quejoso no fue emplazado, ni tuvo conocimiento del juicio contencioso administrativo, pero del cual se enteró después del término previsto en el artículo 211, del Código Fiscal, deberá acudir al juicio de amparo indirecto, para el efecto de que se anule el procedimiento fiscal a fin de que se reponga y se les emplace, y así poder estar en condiciones de acudir oportunamente al juicio contencioso multicitado.

Por último, si se trata de actos fuera de juicio contencioso administrativo que afecten a un tercero, lo cual sería rarefacto o inusitado, porque no existen la jurisdicción voluntaria, los actos prejudiciales o las medidas preparatorias ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el tercero puede acudir inmediatamente al juicio de amparo indirecto, sin tener que intervenir previamente en los actos fuera de juicio fiscal, porque no cuenta con esa oportunidad de intervención, la cual no es contemplada ni regulada por el Código Fiscal Federal.

D) PROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO QUE TENGAN SOBRE LAS PERSONAS O LAS COSAS UNA EJECUCION QUE SEA DE IMPOSIBLE REPARACION. Son aquellos actos jurisdiccionales que tuvieron verificativo dentro de la tramitación de un juicio contencioso administrativo, y que tienen una ejecución de imposible reparación sobre las personas o las cosas, de suerte que en ningún acto o diligencia procesal subsecuente, ni mucho menos

en la sentencia definitiva, se decidirá sobre los mismos, y por consecuencia, no se podrán reparar ni permiten la restitución de la garantía violada en favor del quejoso.

Quedan excluidos del amparo indirecto, los actos previstos en el artículo 159, de la Ley de Amparo, que constituyen violaciones al procedimiento jurisdiccional, y que afectan las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo, ya que estos actos son reclamadas en amparo directo.

E) PROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EJECUTADOS DESPUES DE CONCLUIDO EL JUICIO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. Esta causal de procedencia, está prevista también en la fracción III, del artículo 114, de la Ley de Amparo, y consideramos que esos actos afectan únicamente a las partes que tienen la calidad de particulares en el juicio contencioso administrativo, y así tenemos al caso previsto en el artículo 239, fracción III, del Código Fiscal, cuando la autoridad administrativa al tratar de cumplir con la sentencia fiscal no lo hace en la forma y términos ordenados por el fallo (Art. 124, fracciones II y III del Código Fiscal).

Por otra parte, en el supuesto de una sentencia fiscal que reconoce la validez del crédito impugnado, y que por lo mismo da lugar a que se inicie o continúe el procedimiento administrativo de ejecución, opinamos que llegado al remate, el amparo indirecto es procedente contra la resolución administrativa definitiva en la que se apruebe o desapruébe el remate, ya que en tratándose de actos diferentes, procederá el incidente de suspensión a la ejecución, por las causales previstas en el artículo 144, del Código Fiscal de la federación.

F) IMPROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO EN MATERIA FISCAL FEDERAL CONTRA ACTOS QUE NO PROVENGAN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. Respecto de la causal prevista en la fracción II, del artículo 114, de la ley de Amparo, debemos decir en principio que no procede el amparo indirecto en materia fiscal, porque en contra de las resoluciones que dan fin a los recursos administrativos previstos

en el artículo 116 del Código Fiscal, procede el juicio contencioso administrativo, según lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo anterior atendiendo al principio de definitividad que rige en el juicio de amparo.

G) IMPROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO EN MATERIA FISCAL FEDERAL, CONTRA ACTOS EN SENTIDO ESTRICTO, EMITIDOS POR LAS AUTORIDADES FEDERALES O DE LOS ESTADOS, EN LOS SUPUESTOS DE LAS FRACCIONES II y III DEL ARTICULO PRIMERO DE LA LEY DE AMPARO. No obstante que en las demás materias diversas a la fiscal, es procedente el amparo indirecto por actos en sentido estricto, de invasión competencial entre autoridades federales y estatales, en materia tributaria federal, no es procedente por regla general el amparo indirecto, contra actos de invasión de competencias, porque es procedente el juicio contencioso administrativo, contra actos de autoridades incompetentes en materia tributaria, según lo dispuesto por el artículo 238, fracción I, del Código Fiscal Federal, de manera que una vez dictada la sentencia definitiva en el juicio últimamente indicado, será por medio del amparo directo, donde se resolverá la inconstitucionalidad de la invasión competencial. Pero debemos dejar a salvo, que en tratándose de leyes que establezcan la vulneración competencial, si es procedente desde luego, atacarlas a través del juicio de amparo indirecto.

2. Suplencia de la queja deficiente en el Amparo en materia fiscal.

La suplencia de la queja deficiente como deber impuesto al juzgador de amparo, comprende en algunos casos a la materia fiscal, y se establece en los artículos 76 bis y 79 de la Ley de Amparo.

En efecto, el artículo 76 Bis de la ley citada, determina la responsabilidad de la suplencia de la queja deficiente, incluyendo a la materia tributaria, en las fracciones que, transcribiremos a continuación que de conformidad con el artículo en comento las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así

como la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforme a lo siguiente:

"I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia."

En esta fracción, quedan comprendidas lógicamente las leyes fiscales declaradas inconstitucionales.

"V. En favor de los menores de edad o incapaces"

En la parte anterior, se comprende también a los menores de edad o incapaces que tengan la calidad de contribuyentes por cualquier motivo, y por consecuencia, debe suplirse la queja deficiente en favor de los mismos, en tratándose de amparos fiscales.

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

Por último, el artículo 79 de la Ley de Amparo, nos presenta un caso más de suplencia de la queja deficiente y que abarca la materia fiscal cuando dispone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Jueces de Distrito, deberán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y podrán examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda.

Por último cabe mencionar, que contrario al principio de definitividad que impera en el amparo, tratándose de créditos fiscales, es procedente el amparo indirecto en virtud de que las leyes ordinarias, en este caso el Código Fiscal de

la Federación, exigen mayores requisitos que la Ley de Amparo para conceder la suspensión de la ejecución de la resolución combatida.

Sirve de sustento a la anterior determinación, la tesis de jurisprudencia I.2o.A.4 A, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo II, octubre de 1995, pág. 566, que a la letra dice lo siguiente:

"JUICIO DE NULIDAD, NO ES NECESARIO AGOTARLO PREVIAMENTE AL JUICIO DE GARANTIAS, NO OBSTANTE QUE SE HAGAN VALER VIOLACIONES A LAS LEYES ORDINARIAS.- Los artículos 144 y 227, del Código Fiscal de la Federación, establecen la posibilidad de suspender la ejecución de los actos administrativos; sin embargo, exigen mayores requisitos de los que prevé la Ley de Amparo para conceder la suspensión definitiva, pues el primero de ellos determina que se garanticen las contribuciones adeudadas en forma actualizada, los accesorios causados y los que lleguen a causarse en el término de doce meses; y, el segundo, señala que la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, además de presentar copia de los documentos en que consten tales circunstancias. En cambio, la Ley de Amparo, tratándose del pago de contribuciones sólo exige como requisito para la procedencia de la suspensión, el depósito de la cantidad que pretenda cobrarse (art. 135). Además, no debe perderse de vista que el último párrafo del artículo 141, del código tributario, establece que en ningún caso las autoridades fiscales podrán dispensar el otorgamiento de la garantía; sin embargo, el artículo 135 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, concede al juez de Distrito, la facultad discrecional de eximir al quejoso de su otorgamiento, en los siguientes casos: a) Cuando el cobro de las sumas excedan de la posibilidad del quejoso. 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. Por tanto, resulta irrelevante la circunstancia de que la sociedad mercantil quejosa, al formular su demanda de amparo, hubiese hecho valer violaciones a las leyes ordinarias, porque como ya se dijo, el Código Fiscal de la Federación, exige mayores requisitos de los que prevé la Ley de Amparo para conceder la medida cautelar."

Asimismo corrobora lo anterior, la Jurisprudencia No. 2a./J.19/2000, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, marzo de 2000, Novena Epoca, página 131, que prescribe:

"AMPARO. PROCEDE CONTRA COBROS FISCALES SIN NECESIDAD DE AGOTAR LOS RECURSOS ORDINARIOS O EL JUICIO DE NULIDAD, PORQUE EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN EXIGE MAYORES REQUISITOS QUE LA LEY DE LA MATERIA, PARA SUSPENDERLOS.- De conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción IV, constitucional y 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, el juicio de amparo en materia administrativa es improcedente cuando la parte quejosa no agota, previamente, los medios o recursos ordinarios que establezca la ley del acto, por aplicación del principio de definitividad, **excepto cuando la mencionada ley que rige el acto exija, para conceder la suspensión, mayores requisitos que la Ley de Amparo.** Ahora bien, en contra de los cobros regidos por el Código Fiscal de la Federación, procede el recurso de revocación o el juicio de nulidad que, como optativos, establece en los artículos 116 y 125, y si bien es cierto que el mismo ordenamiento establece la suspensión en los artículos 141, 142 y 144, en ellos **se establecen mayores requisitos para otorgar la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, que en la Ley de Amparo,** pues para garantizar el interés fiscal exige, además del importe de las contribuciones adeudadas actualizadas y los accesorios causados, los accesorios que se generen en los doce meses siguientes a su otorgamiento, y que al terminar este periodo, en tanto no se cubra el crédito, ese importe deberá actualizarse cada año y ampliarse la garantía a fin de que se cubra el crédito actualizado y el importe de los recargos, incluyendo los correspondientes a los doce meses siguientes, exigencias que incuestionablemente son mayores para el contribuyente, en comparación con las condiciones que se prevén en los artículos 125 y 135 de la Ley de Amparo, conforme a los cuales, para otorgar la suspensión del acto reclamado, como máximo, se exige como depósito, la cantidad que se cobra y la garantía de los perjuicios, **además de que el Juez de Distrito tiene facultad para no exigir depósito cuando la suma cobrada exceda de la posibilidad del quejoso, cuando ya se tenga constituida garantía ante la exactora, o cuando el quejoso sea distinto del causante obligado directamente al pago, caso este en que puede pedir cualquiera otra garantía. De ahí que resulte incorrecto sobreeser en el juicio de garantías por no haberse agotado los medios ordinarios de defensa."**
(El remarcado es nuestro)

Contradicción de tesis 61/99. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y las diversas del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito y del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito. 28 de enero del año 2000. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Mariano Azuela Gúitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Aristeo Martínez Cruz.

CAPITULO V. ANALISIS DEL ARTICULO 208-BIS DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, DE ACUERDO CON LA REFORMA DE 31 DE DICIEMBRE DE 2000

Derivado de la reforma realizada al Código Fiscal de la Federación el 31 de diciembre de 2000, misma que entrara en vigor el 1° de enero de 2001, y que hasta la fecha sigue vigente, en donde encontramos como una innovación que si bien resulta importante y acertada, contiene deficiencias, la relativa a las medidas cautelares o "suspensión de la ejecución dentro del juicio contencioso administrativo", prevista por el adicionado artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, la cual por la importancia y trascendencia jurídica da lugar a un estudio detallado y pormenorizado, mismo que a continuación se desarrolla de la siguiente forma:

5.1 REFORMA AL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION Y CREACION DEL ARTICULO 208-BIS.

Conforme a la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dirigida por el Ejecutivo Federal, a la consideración del Congreso de la Unión, contenida en la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales para el año 2001, se manifestó dentro de la justificación de crear una regulación en torno a la suspensión en materia administrativa, dentro del juicio contencioso administrativo, lo siguiente:

(...)

En el tema de la seguridad jurídica, destacan varias materias, las cuales, inicialmente, se señalan someramente para después exponerlas con mayor detalle. En primer término, debe destacarse el tema de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Al efecto, se propone consolidar en ley dos Jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la primera, parte de la interpretación sistemática de los artículos 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se propone incorporar en este último una fracción específica que confiera

certidumbre a los particulares sobre la vía escogida para impugnar los actos de autoridad. Un error en la vía de impugnación, tiene consecuencias nefastas para el litigante, de ahí la importancia de la precisión en materia de competencia jurisdiccional.

(. . .)

La competencia administrativa del Tribunal Fiscal de la Federación, ha demandado, desde hace algún tiempo, la necesidad de disposiciones que regulen en forma amplia las medidas cautelares. Se propone un nuevo capítulo sobre esta materia, el cual busca, por una parte, dotar al Tribunal de facultades que permitan que las medidas propuestas llenen el requisito de la Ley de Amparo, de ser por lo menos equivalentes a las previstas para el juicio de garantías, y por otra, inspirarse en la ley citada, para proteger adecuadamente a los demandantes. Finalmente, tratándose de la materia fiscal, y en general de todas aquéllas en donde haya un crédito fiscal, se mantienen prácticamente sin cambios, los mecanismos que hasta ahora han funcionado.

(. . .)

Un cambio sustancial que se propone a esa Soberanía es añadir un Capítulo V-Bis, referente a medidas cautelares. En la iniciativa se propone que el Tribunal pueda decretar medidas cautelares que impidan que la ejecución pueda dejar el litigio sin materia o causar un daño irreparable al actor, salvo en los casos que se siga perjuicio al interés fiscal.

Se propone además, que el Tribunal puede establecer medidas positivas cuando se produzcan daños sustanciales al actor o lesiones a su derecho. Las medidas cautelares se pueden pedir al Tribunal inclusive con anterioridad a la presentación de la demanda, el incidente se puede promover hasta que se dicte sentencia, pero el Magistrado Instructor puede ordenar medidas cautelares previas cuando considere que los daños pueden ser inminentes.

Por su parte y al igual que hasta ahora, en el caso de créditos fiscales se suspende el procedimiento siempre que exista la correspondiente garantía al interés fiscal.

Con la introducción de estas medidas cautelares se promueve una mayor protección del Tribunal Fiscal de la Federación a los demandantes y se pretende evitar daños irreparables por acciones de alguna autoridad, independientemente de la mayor posibilidad de promover que se restaure la legalidad violada y se evite que se realicen actos irreparables en perjuicio de particulares.³²

Es evidente que la intención del Ejecutivo, plasmada en la iniciativa que se comenta, trascendió a juicio del legislador, en el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, si bien no de la manera que originalmente se propuso, debido a que, inicialmente se pretendía crear un nuevo Capítulo, dentro del Código invocado concerniente al juicio contencioso administrativo, lo cual no aconteció, pues únicamente se avocó a la adición del artículo en comento, a partir del 1° de enero de 2001, de la siguiente forma:

"Artículo 208-Bis.- Los particulares o sus representantes legales, que soliciten la suspensión de la ejecución del acto impugnado deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Se podrá solicitar en el escrito de demanda.
 - II. Por escrito presentado en cualquier tiempo, hasta que se dicte sentencia.
 - III. En el auto que acuerde la solicitud de la suspensión de la ejecución del acto impugnado, se podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución.
- Contra el auto que decrete o niegue la suspensión provisional no procederá recurso alguno.
- IV. El Magistrado Instructor, dará cuenta a la Sala para que en el término máximo de cinco días, dicte sentencia interlocutoria que decrete o niegue la suspensión definitiva.
 - V. Cuando la ejecución o inexecución del acto impugnado pueda ocasionar perjuicios al interés general, se denegará la suspensión solicitada.

³² Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Número 11, Quinta Época, Año 1, noviembre 2001, pp. 436 y 437.

VI. Cuando sea procedente la suspensión o inejecución del acto impugnado, pero con ella se pueda ocasionar daños o perjuicios a la otra parte o a terceros, se concederá al particular si otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar por los perjuicios que con ello pudiera causar si no se obtiene sentencia favorable en el juicio de nulidad.

VII. Tratándose de la solicitud de suspensión de la ejecución contra el cobro de contribuciones procederá la suspensión, previo depósito de la cantidad que se adeude ante la Tesorería de la Federación de la Entidad Federativa que corresponda.

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

Mientras no se dicte sentencia, la sala podrá modificar o revocar el auto que haya decretado o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.*

Es de observar que esta medida cautelar, tiende a nuestro modo de ver, evitar agravar aún más la situación del actor, en otras palabras, la suspensión tiene por objeto evitar al demandante, durante el tiempo que dure la tramitación del proceso contencioso administrativo, los perjuicios que el acto impugnado pudiera traerle con motivo de su ejecución.

Debe destacarse que la reforma fue omisa, en el señalamiento concreto de que el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, se refiere a las medidas cautelares que se pueden promover por los particulares, a fin de suspender los efectos de la ejecución de actos de autoridad en materia administrativa, y realizar la precisión correspondiente, contenida en la iniciativa, en cuanto a que en materia de créditos fiscales, continuaría bajo el mismo procedimiento regulado en el Código Fiscal de la Federación, concretamente en el artículo 144, y para efectos del incidente de suspensión de la ejecución,

una vez interpuesto el juicio contencioso administrativo, lo ya contemplado por los diversos 227 y 228 del mismo ordenamiento legal.

La razón de mayor importancia que inspiró a la exposición de motivos de la iniciativa de reforma, fue precisamente la ampliación de competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, relativa a la materia administrativa, derivada de la interpretación que se hace en la Jurisprudencia sostenida al resolver la contradicción de tesis 85/98, entre las sustentadas por el Primero y Séptimo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, ambos del Primer Circuito, el 19 de noviembre de 1999, de la cual derivó la Jurisprudencia 139/99, aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 3 de diciembre del mismo año, y publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Epoca, Tomo XI, enero 2000, páginas 42 y 43, y publicada en el mismo órgano informativo, de junio de 2000, páginas 61 y 62, con las correcciones indicadas por la Segunda sala, cuyo texto indica:

"REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ARTICULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECE LA OPCION DE IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE RIGEN POR TAL ORDENAMIENTO A TRAVES DE ESE RECURSO O MEDIANTE EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. De la interpretación literal y sistemática de lo dispuesto en los artículos 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, así como de los antecedentes históricos que informan a este último numeral, se colige que al hacerse referencia en el primero de los preceptos mencionados a las "vías judiciales correspondientes" como instancia para impugnar los actos emitidos por las respectivas autoridades administrativas, el legislador tuvo la intención de aludir a un procedimiento seguido ante un órgano jurisdiccional, con independencia de que éste sea de naturaleza judicial, y cuyo objeto tenga afinidad con el recurso de revisión en sede administrativa, el cual se traduce en verificar que los actos de tales autoridades se apeguen a las diversas disposiciones aplicables; por otra parte, de lo establecido en el citado precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se deduce que a través de él se incluyó dentro del ámbito competencial del referido tribunal el conocimiento de las controversias que surjan entre los gobernados y las autoridades administrativas cuya actuación se rige por la Ley Federal de

Procedimiento Administrativo, sin que se condicionara la procedencia del juicio contencioso administrativo al agotamiento del citado recurso, máxime que la interposición de éste es optativa. En ese contexto, se impone concluir que los afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que se rijan por ese ordenamiento, que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, tienen la opción de impugnarlos a través del recurso de revisión en sede administrativa o mediante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación; destacando que dentro de las vías judiciales correspondientes a que hizo referencia el legislador en el mencionado artículo 83, no se encuentra el juicio de garantías dado que, en abono a lo anterior, constituye un principio derivado del diverso de supremacía constitucional que las hipótesis de procedencia de los medios de control de constitucionalidad de los actos de autoridad, únicamente pueden regularse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la ley reglamentaria que para desarrollar y pormenorizar esos medios emita el legislador ordinario."
(El remarcado es nuestro)

Derivado de lo anterior es evidente que la reforma se inspira en la función que cumple la Ley de Amparo, empero, en el tema de las medidas cautelares, para lo no previsto en el Código Fiscal de la Federación, en nuestra apreciación debió atenderse a la supletoriedad de la Ley mencionada, al constituir la base de la adición del artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación; sin embargo, ello no aconteció, por lo cual convendría en breve término realizar tal precisión, a fin de que pueda tener aplicación supletoria esta Ley, sobre todo, si se toma en consideración el hecho concreto de que el artículo 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, fue reformado a partir del 1° de enero de 2001, para quedar como sigue:

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

(...)

XIII.- Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia, o resuelvan un

expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo."

En tales circunstancias la competencia en materia administrativa que hasta antes de la reforma comentada, no correspondía al Tribunal Federal de que se trata, hoy constituye una ampliación significativa de competencia que en otra época, correspondía a los órganos del Poder Judicial de la Federación, al igual que la aplicación de las medidas cautelares, para efectos de la suspensión del acto reclamado, y bajo las reglas del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, que no fue materia de la reforma, la supletoriedad queda limitada al Código Federal de Procedimientos Civiles, situación que estimamos, es insuficiente para este tema, al no regular las medidas cautelares, debiendo ampliar la aplicación supletoria en este punto a la Ley de Amparo, cuya regulación es más completa y serviría de mejor manera en la aplicación de la medida cautelar en materia administrativa.

5.2 CRITICA AL ARTICULO 208-BIS.

Si bien los requisitos de procedibilidad, establecidos por el legislador son mínimos, en esencia la facultad para determinar sobre la procedibilidad de la suspensión y los efectos y alcances del acto materia de la controversia, quedan a la discrecionalidad de la Sala del conocimiento, al ser muy general la ley en este señalamiento, por consiguiente, consideramos de importancia que en cada caso, se debe realizar un análisis cuidadoso y amplio sobre estos aspectos, con la finalidad de garantizar la materia o vida del proceso, cuando menos hasta que se dicte la sentencia definitiva, que se ocupará de resolver la controversia en cuanto a la *litis* planteada por las partes, a fin de no producir un daño irreparable en la esfera jurídica del demandante, ya que, como nos dice el maestro Burgoa Orihuela, "pretender anticipar los efectos del amparo, jurídicamente no es correcto, pues para él, la suspensión sólo implica la paralización o cesación temporalmente limitada de algo positivo, consistente en impedir para el futuro, el comienzo, desarrollo, o las consecuencias de ese "algo", a partir de dicha paralización, sin que se invalide lo anteriormente realizado, esto es, de algo que se realice o sea susceptible de realizar, pues

comenta que lo negativo es imposible de suspenderse, agregando que la suspensión no tiene efectos restitutorios, ya que tales efectos corresponden privativamente a la sentencia que otorga al quejoso la protección federal.³³

Estas consideraciones nos resultan de gran importancia, pues para efectos de la suspensión provisional, o bien de la definitiva, y sobre todo ante la diferencia de la naturaleza de los actos materia de impugnación, se debe atender a las reflexiones comentadas, que aunque se refieren a la materia de amparo, también resultan aplicables al juicio contencioso administrativo, ya que aquél fue la materia que inspiró esta reforma legal, y sobre todo, para determinar con claridad los efectos de la medida cautelar y no confundirlos con la finalidad y razón de existir del juicio contencioso administrativo federal, ya que ello sólo podría ser posible en la sentencia definitiva, que en éste se emita.

Ahora bien, como lo indicamos, el objeto de la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada, es el de evitar al demandante, durante el tiempo que dure la tramitación del proceso contencioso administrativo, los perjuicios que el acto impugnado pudieran traerle con motivo de su ejecución, es importante precisar que la regulación que de ella se hace en el citado artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, resulta insuficiente e imprecisa, lo que podría llevar a los órganos jurisdiccionales en el caso que nos atañe, en particular al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a cometer perjuicios al actor, al negarle la suspensión de la ejecución del acto impugnado, o bien, a dejar de observar otros elementos de convicción que con la tramitación de la misma que debieran de observar, debido a que:

En primer término, el precitado artículo 208 Bis, señala que para solicitar la suspensión de la ejecución se deberán de cumplir con una serie de requisitos a saber, lo cual a nuestra apreciación constituye un error en la redacción, ya que son únicamente las fracciones I, II, VI y VII, las que contienen de cierta manera requisitos de procedibilidad para el otorgamiento de la misma, en tanto que en las demás fracciones se contempla la tramitación y

³³ BURGOA ORIHUELA Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 710.

una serie de supuestos para el desarrollo de la medida cautelar en estudio, por tanto, constituye una falta de previsión por parte del legislador, al crear un artículo que a simple vista, ya comienza por ser deficiente.

Estimamos que existe la necesidad de precisar el hecho de que el escrito, a través del cual se solicita la suspensión, se puede presentar en cualquier tiempo, hasta antes de dictar sentencia; sin embargo, no se consideró el aspecto inherente al cierre de la instrucción del juicio, que implica el que el expediente se encuentre en estado de preparación del proyectó de resolución definitiva, y antes de ello tener que atender a la solicitud de suspensión, requeriría abrir nuevamente la instrucción, pues dada la importancia de lo que ésta conlleva, que es precisamente garantizar la vida del proceso, de no entenderla, podría dar lugar incluso a que se materializaran actos irreparables en perjuicio del demandante, por lo que, estimamos que si bien puede sobreentenderse, esto no se precisa, y sí sería importante establecer algún señalamiento sobre el particular, más aún, cuando la cuando la consumación de actos irreparables daría lugar a que terminara la materia del juicio.

De la misma manera, se omitió aludir a quién le corresponde conceder la suspensión provisional, pues por un lado en la fracción II, se señala que el escrito de solicitud de suspensión se presentará ante la Sala del conocimiento, y por otro, en la fracción IV, se indica que el Magistrado Instructor dará cuenta a la Sala para dictar la sentencia interlocutoria que decrete o niegue la suspensión definitiva, sin ser explícita la disposición legal, en cuanto hace a la suspensión provisional, por lo que consideramos conveniente llevar a cabo este señalamiento.

De manera que, si tomamos en cuenta que el último párrafo de la fracción II, del propio artículo 208 Bis, del Código Fiscal de la Federación, determina que la suspensión "se presentará ante la Sala del conocimiento", se puede entender entonces que la suspensión provisional, también la concede la Sala, por lo cual se genera a nuestro parecer un grado de confusión, que podría dar lugar a que en algunos casos la otorgara el Magistrado Instructor, y en otros la Sala, situación que estimamos inconveniente.

En el mismo sentido, se omite precisar la temporalidad en la que debe decretar la suspensión provisional, sin olvidar que es una facultad discrecional, conforme a la fracción III del artículo en comento, que precisa que: "se podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución"; aunque no indique ni quién la deberá decretar, ni en qué término, lo cual no le resta la característica de ser una facultad discrecional y en nuestra opinión, apreciamos que ésta por razón de la importancia que tiene dentro del proceso, debió asignarse de manera directa y expresa al Magistrado Instructor, al ser él quien tiene a su cargo la instrucción del juicio; lo anterior, derivado de una interpretación armónica del artículo 17 Constitucional, que se refiere a la impartición de justicia de manera pronta y expedita y con ello, se pueda dar atención a la petición del demandante de manera eficiente y evitar que se consumen actos de imposible reparación, ya que se podría hacer más retardada la concesión o negación de la suspensión provisional, derivando en la posible consumación de los actos impugnados en el juicio, con graves consecuencias para el actor; en este mismo orden de ideas en la fracción IV, del artículo 208 Bis, no se establece a partir de cuándo se contarán los cinco días para que la Sala emita sentencia interlocutoria en la que decrete o niegue la suspensión definitiva, si es a partir de la solicitud de suspensión, a partir de la fecha en que se acuerde sobre la solicitud en donde se decrete o niegue la suspensión provisional, ó a partir de la publicación de ésta última.

Asimismo, no se establece recurso alguno en contra del acuerdo o sentencia interlocutoria en la que se decrete o niegue la suspensión provisional o definitiva, según sea el caso, con lo cual se obligaría al actor a promover juicio de amparo, lo que traería como consecuencia un retraso considerable en la resolución de la controversia, si estimamos que como no se le esta dando un tratamiento especial a la suspensión, es decir que se tramita dentro del expediente principal.

Un aspecto de gran importancia es el no regular el contenido de la solicitud de suspensión, ni tampoco si se deben solicitar informes a la autoridad

ejecutora, a fin de contar con los elementos necesarios y suficientes para estar en aptitud de conceder o negar la suspensión definitiva.

Uno de los puntos de mayor trascendencia, es el hecho de que no se dan elementos para determinar qué debe entenderse por "*interés general*", con lo cual se otorga una facultad muy amplia a las Salas del Tribunal para poder apreciar cuándo puede o no afectarse al citado interés, sirviendo de apoyo lo ya manifestado en el punto 4, del capítulo III, relativo al objeto e importancia de la suspensión.

Siguiendo con este orden de ideas, la fracción V, del multicitado artículo 208 Bis, en nuestro personal punto de vista, resulta contradictorio atendiendo a que en primer lugar, contempla dos supuestos a saber, contenidos implícitamente en la fracción en comento, misma que presupone que "cuando la ejecución o inejecución del acto impugnado pueda ocasionar perjuicios al interés general, se denegará la suspensión solicitada", es decir que si con la inejecución se ocasionan perjuicios al interés general, a nuestra consideración resulta correcta la determinación de negar la suspensión solicitada, dando de esta manera oportunidad a la autoridad ejecutora para ejecutar la resolución controvertida; por otro lado, el problema radica en tratar de entender que se pretendió en el primer supuesto, al señalar que cuando la ejecución del acto impugnado ocasione un perjuicio al interés general se negará la suspensión, permitiendo que al negarla se continúe deparando perjuicios al interés colectivo, ya que tácitamente se permitiría continuar con la ejecución del acto misma que a su vez presupone un perjuicio, en otras palabras si la ejecución del acto combatido, ocasiona perjuicios al interés general lo más conveniente y lógico es conceder de inmediato la suspensión solicitada para el efecto de paralizar el detrimento que en su caso se este ocasionando al interés colectivo; por tal motivo, consideramos que existe una contradicción cometida por el legislador encaminada por el mal empleo en la redacción.

Otro aspecto que consideramos importante precisar, es el relativo a la fracción VI, del artículo 208 Bis que analizamos, en el cual, se prevé la posibilidad de que siendo procedente la suspensión o inejecución del acto

Impugnado y que con ella se pueda ocasionar daños o perjuicios a la contraparte o a terceros, se concederá al particular si otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar por los perjuicios que con ello pudiera causar en caso de no obtener sentencia definitiva favorable, pero a nuestro parecer, se omite precisar un procedimiento inmediato o sumario, para que esos terceros puedan conocer de la acción impugnativa que ejerció el demandante y manifestar y demostrar si verdaderamente el acto impugnado les causa un perjuicio, y de ser así, precisen el monto de la garantía que estimen pertinente en caso de existir probables daños, por la tanto, al no indicarse éste, queda a la discreción del juzgador desarrollar un procedimiento que no se encuentra previsto en el precepto mencionado, ya que de lo contrario, podría generarse una afectación a dichos terceros y por otra parte se esta dotando de una atribución que no corresponde al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como lo es la de cuantificar el monto de la garantía que a su apreciación sea bastante, ya que carecería de elementos suficientes para tal determinación.

Asimismo, en cuanto a la suspensión en materia tributaria, se establece que tratándose de persona distinta del obligado directamente al pago de contribuciones, la suspensión definitiva se decretará cuando se asegure el interés fiscal, y por lo que respecta a la suspensión en materia administrativa, se regula que para concederla en caso de que pudiera causar daños o perjuicios a la otra parte o a terceros, dicha medida cautelar se concederá siempre y cuando el interesado otorgue garantía bastante para reparar el daño o indemnizar por los perjuicios que con ello pudieran causar, a su contraparte o a un tercero, si no se obtiene sentencia favorable en el juicio de nulidad, sin que actualmente las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuenten con los medios para hacer frente a dicha situación.

En relación a la fracción VII, por lo que respecta a la suspensión en materia tributaria, la excepción al depósito, consistente en la garantía previa ante la autoridad ejecutora, constituye una traba para que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, decreten la suspensión de la ejecución del acto demandado, en tanto que si se otorga dicha garantía ante

la autoridad ejecutora de manera previa, resulta más conveniente solicitar esa suspensión ante la propia autoridad.

No se prevé el caso de que sí, con motivo de la tramitación del procedimiento administrativo de ejecución, ya se hubieran embargado bienes suficientes al actor, es procedente otorgar la suspensión del acto impugnado, lo que trae como consecuencia que necesariamente se obligue al actor a constituir el depósito de dinero en efectivo, u otorgar la garantía previa ante la autoridad ejecutora.

Por último, en tratándose de la suspensión en materia tributaria (cobro de contribuciones), respecto a la no exigibilidad de depósito cuando el cobro exceda la posibilidad económica del actor según apreciación del Magistrado Instructor, resulta imparcial hacia una de las partes, ya que no se le da vista a la autoridad demandada para que manifieste lo que a su interés jurídico corresponda, ya que si tiene elementos para acreditar la posibilidad económica del actor, sí debe hacerse exigible el depósito, dejando al arbitrio del juzgador el poder determinar con elementos que en muchos de los casos no son suficientes para acreditar la posibilidad de no exigir depósito, motivo por el cual no se puede sostener que la Sala del conocimiento del juicio de que se trate es imparcial al resolver la suspensión solicitada, ya que si bien pareciera una injusticia porque si el actor solicita la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada, es porque no tiene medios económicos para realizar su pago, en muchos de los casos tan solo son artificios de los cuales se valen algunos contribuyentes para eximirse de su obligación fiscal respecto del pago de sus contribuciones.

De lo anteriormente expuesto, se concluye que las deficiencias aquí detectadas se traducen en una violación franca al principio de legalidad y seguridad jurídica contemplado por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Primeramente, en un estricto sentido técnico-jurídico, se entiende por garantía Constitucional el conjunto de instrumentos procesales, establecidos

por la norma fundamental, con objeto de restablecer el orden legal, cuando el mismo sea transgredido por un órgano de autoridad política.

Resulta evidente que de todas las garantías constitucionales que contempla el Derecho mexicano, el juicio de amparo ocupa un primerísimo lugar por su eficacia, magnitud y arraigo popular. Sin embargo, dicho juicio ha rebasado enormemente el carácter de control Constitucional para convertirse fundamentalmente en control de legalidad, lo cual debió plasmarse en la reforma realizada al juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que se parte de la primicia de tomar como base la figura de la suspensión de dicha materia.

El "principio de legalidad" establece que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado por el derecho en vigor; esto es, el principio de legalidad demanda la sujeción de todos los Organos Estatales al derecho: en otros términos, todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades Estatales debe tener su apoyo estricto en una norma legal (en sentido material), la que, a su vez, debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución. En este sentido, el principio de legalidad constituye la primordial exigencia de todo "Estado de Derecho" en sentido técnico.

El principio de legalidad se encuentra consagrado como derecho fundamental en el orden jurídico mexicano. Sus antecedentes inmediatos provienen de la Constitución de 1857, la cual se inspiró en la institución del "debido proceso legal", (due process of law) contemplada por la enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América, con cierta influencia también de la antigua audiencia judicial hispánica.

Es conveniente advertir que el principio de legalidad alude a la conformidad o regularidad entre toda norma o acto inferior con respecto a la norma superior que le sirve de fundamento de validez, por lo que opera en todos los niveles o grados de la estructura jerárquica del orden jurídico. De este modo, no es únicamente en la relación entre los actos de ejecución material y

las normas individuales -decisión administrativa y sentencia- o, en la relación entre estos actos de aplicación y las normas legales, en donde se puede postular la legalidad o regularidad y las garantías propias para asegurarla, sino también en las relaciones entre la ley y la Constitución; las garantías de la legalidad de las leyes son, entonces, tan concebibles como las garantías de la regularidad de los actos jurídicos individuales.

Ahora bien, la palabra seguridad proviene de *securitas*, la cual deriva del adjetivo *securus* (de *secura*) que, en su sentido más general, significa estar libre de cuidados, por lo que la seguridad jurídica es pues la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente, pudiendo entenderse desde dos puntos de vista, uno objetivo y otro subjetivo. Desde el punto de vista subjetivo, la seguridad equivale a la certeza moral que tiene el individuo de que sus bienes le serán respetados. Pero esta convicción no se produce si de hecho no existen en la vida social las condiciones requeridas para tal efecto: la organización judicial, el cuerpo de policía, leyes apropiadas, etc. Desde el punto de vista objetivo, la seguridad equivale a la existencia de un orden social justo y eficaz cuyo cumplimiento está reforzado por la coacción pública, siendo uno de los fines principales del derecho, la cual viene a ser la característica esencial de lo jurídico.

La determinación de lo que constituye la exacta aplicación de la ley, no significa el supuesto imaginario de unas leyes de evidente claridad ni de un proceso automático en su aplicación, la cual implica que tanto los órganos de gobierno como sus autoridades actúen con fundamento en las competencias y atribuciones determinadas por la ley.

Así pues, los artículos 14 y 16 Constitucionales, particularmente por el desarrollo jurisprudencial que han tenido, proporcionan la protección del orden jurídico total del Estado mexicano, por lo que el principio de legalidad y seguridad jurídica en ellos contenido representa una de las instituciones más relevantes y amplias de todo régimen de derecho.

En relación, primeramente, con el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, el mismo expresamente establece: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

La anterior disposición Constitucional contiene derechos fundamentales a la seguridad jurídica de los que destacan que en el juicio se observen las formalidades esenciales del procedimiento, lo cual en la actualidad presenta una franca violación por parte de las diferentes Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a dicha garantía, ya que en ellas no se encuentra un criterio definido para el otorgamiento o no de la suspensión tanto provisional como definitiva de la suspensión de la ejecución de la resolución controvertida en términos de lo expuesto en párrafos anteriores, dejando de observar incluso lo preceptuado por el propio artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, remitiéndose a la Ley de Amparo de aplicación supletoria a la materia, por falta de disposiciones expresas en algunos aspectos, o más aún, cuando en dicho precepto se exigen mayores requisitos de los previstos por la precitada Ley, siendo que ésta última es un ordenamiento de mayor jerarquía.

A su vez, el artículo 16 de la Constitución, establece que: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento". Como se observa, en tanto que el artículo 14 antes citado, regula los requisitos generales que deben tener los actos de autoridad, los cuales siempre deben estar previstos por una norma legal en sentido material, proporcionando así la protección al orden jurídico total, situación que en la especie no acontece, derivado de las deficiencias contenidas en el precitado artículo 208 Bis, además de que conforme al principio de legalidad el procedimiento por el cual se pronuncie una autoridad, debe estar previsto, en cuanto a su sentido y alcance, por una norma legal, derivando de aquí el principio de que "los órganos o autoridades estatales solo pueden hacer aquello que expresamente les permita la ley", debiendo expresar

los preceptos legales en que se fundamenta y las causas legales que la motivan, de lo que es de precisarse que con la creación del artículo 208 Bis del Código Tributario Federal, se infringe claramente este principio, ya que la autoridad que lo aplica, esto es, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a través de sus Salas, lo hace al auspicio de un precepto incompleto, en términos de lo precisado en los párrafos que anteceden, por tanto, el pronunciamiento respecto de la solicitud de la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada, en muchos de los casos es violatoria de nuestro máximo ordenamiento legal, dejando en estado de indefensión al particular o peticionario, ya que encuentra su fundamento legal en un artículo deficiente.

5.3 PROPUESTA DE ADECUACION DE LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

En nuestra opinión, una de las medidas que deben adoptarse, a fin de dar cumplimiento al objetivo de la suspensión de la ejecución del acto impugnado, tomando en cuenta la exposición de motivos de la reforma realizadas tanto al Código Fiscal de la Federación como a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el 31 de diciembre de 2000, sería la de considerar las deficiencias antes enunciadas procurando subsanarlas, motivo por el cual se propone una reforma al precitado Código Tributario Federal, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

En primer término, si el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, señala que para solicitar la suspensión de la ejecución se deberán de cumplir con una serie de requisitos mismos que, como ya ha quedado señalado, constituyen un error en la redacción, lo conveniente es hacer una separación y reestructuración en lo concerniente a la suspensión, para delimitar los requisitos de procedibilidad de lo que constituye propiamente el procedimiento y modalidades para su tramitación, dentro del juicio contencioso administrativo.

Siguiendo con el contexto, existe la necesidad de precisar el hecho de que el escrito, a través del cual se solicita la suspensión, se puede presentar en cualquier tiempo, hasta antes de dictar sentencia, y si bien no se debe atender el aspecto inherente al cierre de la instrucción del juicio, como medida para mejor proveer, se deberá de tramitar por cuerda separada en forma incidental, ya que de esta forma no se interrumpe con el estudio o preparación del proyecto de sentencia definitiva dentro del juicio en que se actué y asimismo se garantiza la vida del proceso, sin dar lugar a que se materialicen actos irreparables en perjuicio del demandante.

Ahora bien, por lo que respecta a quién le corresponde conceder la suspensión provisional, por tratarse de un acuerdo de trámite que debe sobreentenderse corresponde al Magistrado Instructor, deberá precisarse tal situación para de esta forma no dar pauta a una confusión, debiendo de señalar el término en que deba acordarse la suspensión provisional mismo que por corresponder a una medida precautoria a nuestra consideración no deberá de exceder de tres días, ordenando correr traslado a la autoridad ejecutora. En esta tesitura, una vez acordada la suspensión provisional se deberá dar cuenta a la Sala para que en el término máximo de cinco días, contados a partir de la fecha en que rinda el informe respectivo la autoridad ejecutora, o en su caso, precluya su derecho para hacer valer sus manifestaciones, se pronuncie acerca de la suspensión definitiva mediante sentencia interlocutoria.

En este mismo orden de ideas, se deberá hacer una reforma en la que se ordene dar vista a la autoridad exactora para que en el término máximo de tres días vía informe, manifieste lo que a su interés jurídico corresponda en el que cuantifique el interés fiscal por así corresponderle y contar con los medios suficientes para ello, debido a que se trata de una medida provisional que lo que pretende es evitar ocasionar daños o perjuicios de imposible reparación al demandante y de la misma forma aportar los elementos suficientes a la Sala que conozca del asunto para el efecto de un pronunciamiento imparcial.

Asimismo, deberá contemplarse dentro del recurso de reclamación previsto en el artículo 242 del Código Fiscal de la Federación, la posibilidad de

impugnar el acuerdo por el que se decreta o niegue la suspensión provisional, toda vez que el mismo lo constituye un proveído que pudiera ser revocado dentro del expediente que se lleve por cuerda separada al juicio principal, en caso de falta de observancia de algún elemento necesario para su otorgamiento.

Por lo que hace a uno de los puntos de mayor trascendencia, que es el relativo al "*interés general*" es decir que debe entenderse por éste, como ya ha quedado precisado del punto 4, del capítulo III, relativo al objeto e importancia de la suspensión en el presente trabajo, compartimos el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al señalar que se perfila como un concepto de imposible definición cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración, lo cual deberá ser analizado en su momento por el Magistrado Instructor así como la Sala respectiva del conocimiento del asunto.

Por lo que toca a la contradicción contenida en la fracción V del multicitado artículo 208 Bis, se deberán separar de manera clara los dos presupuestos en ella contenidos, el primero, relativo a que si con la inejecución se ocasionan perjuicios al interés general se deberá negar la suspensión solicitada, en tanto que en el segundo, concerniente al señalamiento de que cuando la ejecución del acto impugnado ocasione un perjuicio al interés general por el contrario deberá otorgarse de inmediato la suspensión solicitada, ya que el negarla, es permitir que se continúe ocasionando un perjuicio al interés colectivo.

Otro aspecto sujeto a modificación, es el relativo a la fracción VI, del artículo 208 Bis que se analiza, en el cual, se prevé la posibilidad de conceder la suspensión al particular si otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar por los perjuicios que con ello pudiera causar en caso de no obtener sentencia definitiva favorable, deberá ordenarse dar vista a esos terceros, para que puedan conocer de la acción impugnativa que ejerció el demandante y manifestar y demostrar si verdaderamente el acto impugnado les causa un perjuicio, y de ser así, precisen el monto de la garantía que estimen

pertinente en caso de existir probables daños, aportando desde luego los medios de prueba respectivos a sus manifestaciones, lo anterior al igual que la vista que se ordene dar a la autoridad ejecutora deberá ser dentro de los tres días siguientes en que se les haga de su conocimiento la suspensión que se pretende obtener dentro del juicio contencioso administrativo.

Por último, cuando se trate de la suspensión en materia tributaria, no se exigirá depósito cuando el cobro exceda la posibilidad económica del actor según apreciación del Magistrado Instructor, ya no resultaría imparcial tal circunstancia ya que una vez ordenada la vista a la autoridad ejecutora, no se deja al simple arbitrio del juzgador el poder determinar la posibilidad económica señalada, toda vez que cabría la posibilidad de desvirtuar dicha presunción si es que la autoridad comprueba que el demandante sí cuenta con elementos suficientes económicamente hablando, además de cuantificar el adeudo fiscal, y para el presupuesto de haberle embargado bienes y estos no alcanzaran a cubrir el adeudo, en su caso, poder ampliar el embargo, o depositar la cantidad restante si fuera necesario, en tratándose del cobro de contribuciones.

En conclusión a lo anterior, consideramos idónea una nueva reforma al Código Fiscal de la Federación, en donde se subsanen las deficiencias aquí planteadas, dando lugar por una parte, a la creación de un capítulo especial denominado "Medidas Precautorias", tal y como fuera planteado en la exposición de motivos de la reforma de 31 de diciembre de 2000, que a nuestro juicio debería quedar dentro del Título VI concerniente al juicio contencioso administrativo, como capítulo IV Bis por cuestión de orden procedimental; así como una adición al artículo 242 del precitado ordenamiento relativo al recurso de reclamación; y como consecuencia la derogación de los artículos 208 Bis, 227 y 228 del Código Tributario Federal en comento, ya que si la idea es tramitar la suspensión de manera especial y a similitud con el juicio de amparo, no resulta conveniente dentro de un mismo procedimiento contemplar dos tipos de suspensión.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Es necesario separar los requisitos de procedibilidad de lo que corresponde propiamente a la tramitación y demás aspectos en materia de suspensión dentro del juicio contencioso administrativo ventilado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que se trata de un artículo 208 Bis que desde su inicio comenzó por ser deficiente, lo que a nuestro juicio originó la reestructuración que se plantea.

SEGUNDA.- El tema que en el presente trabajo se abordó, aconteció a la inspiración que el legislador hiciera de la materia de amparo y que si bien comprende una medida precautoria encaminada a evitar ocasionar daños o perjuicios en contra del demandante que fueran de imposible reparación con motivo de la ejecución de la resolución impugnada, la misma como quedó asentado debe manejarse por cuerda separada en vía incidental, para de esta forma evitar interrumpir el curso del procedimiento en su aspecto medular, hasta antes de dictar sentencia definitiva.

TERCERA.- Se debe precisar que la concesión de la suspensión provisional, por tratarse de un acuerdo de trámite corresponde al Magistrado Instructor, señalándose que el término en que debe proveerse respecto de la suspensión provisional no debe exceder de tres días, a partir de la solicitud respectiva; y se aclara que debe darse cuenta a la Sala para que en el término máximo de cinco días contados a partir de la fecha en que rinda el informe respectivo la autoridad ejecutora o en su caso precluya el derecho para hacer valer sus manifestaciones un tercero, se emita sentencia interlocutoria que resuelva la suspensión definitiva.

CUARTA.- Es necesario y de suma importancia ordenar correr traslado a la autoridad ejecutora o en su caso a un tercero que pudiera verse afectado, para hacer valer lo que a su interés jurídico corresponda en el término de tres días, así como que en tratándose de contribuciones corresponde a la exactora la cuantificación del adeudo, toda vez que la Sala del conocimiento es dotada de

una facultad de determinación de difícil comprobación por carecer de elementos suficientes para tal efecto, situación que no se encuentra contemplada en el artículo 208 Bis, que hasta la fecha sigue vigente.

QUINTA.- Existe una contradicción contenida en la fracción V, del multicitado artículo 208 Bis, corrigiendo que en lo concerniente al señalamiento de que cuando la ejecución del acto impugnado ocasione un perjuicio al interés general por el contrario al texto de la fracción en comento deberá otorgarse de inmediato la suspensión solicitada, ya que al negarla, se permite continuar con el detrimento al interés colectivo.

SEXTA.- Se propone el cambio de conformidad con lo precisado en el Subcapítulo que antecede, para quedar la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada, de la siguiente forma:

TITULO VI

Del Juicio Contencioso Administrativo

CAPITULO IV BIS

De las Medidas Precautorias

(REQUISITOS)

Artículo 211 Bis.- Los particulares o sus representantes legales, que soliciten la suspensión de la ejecución del acto impugnado deberán cumplir con los siguientes requisitos:

I.- Se presentará ante la Sala del conocimiento.

II.- Se podrá solicitar en el escrito de demanda ó por escrito presentado en cualquier tiempo, hasta antes de que se dicte sentencia.

Del mismo modo cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, para lo cual deberá acompañar copia de los documentos en que se haga constar el ofrecimiento y, en su caso, otorgamiento de la garantía, así como de la solicitud de suspensión presentada ante la ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la

negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución.

Con los mismos requisitos previstos en el párrafo anterior, las autoridades fiscales podrán impugnar el otorgamiento de la suspensión cuando no se ajuste a la ley.

III.- Señalar la autoridad ejecutora del acto impugnado, así como el tercero en caso de que con la ejecución se le pudiera ocasionar daños o perjuicios.

IV.- Deberá acompañar copias de traslado suficientes para la autoridad exactora, y en su caso para el tercero, para lo cual exhibirá la garantía correspondiente.

(TRAMITACION)

Artículo 211 Bis 1.- La suspensión de la ejecución dentro se tramitará previo expedientillo que al efecto de elabore y por cuerda separada del expediente principal.

Artículo 211 Bis 2.- El Magistrado Instructor acordará la solicitud de la suspensión de la ejecución del acto impugnado dentro de los tres días siguientes a su presentación, misma que podrá decretar o negar la suspensión provisional de la ejecución, ordenando correr traslado a la autoridad a quien se impute el acto, pidiéndole un informe que deberá rendir en un plazo de tres días en el que cuantifique el interés fiscal cuando se trate del cobro de contribuciones y en su caso para el tercero en caso de que con la ejecución se le pudiera ocasionar daños o perjuicios, manifieste lo que a su derecho corresponda y cuantifique el monto de los mismos.

Cuando se omita acompañar las copias a que hace mención la fracción IV del artículo 211 Bis, se tendrá por no presentada la promoción.

Una vez concluido el plazo antes citado, con o sin el informe o manifestaciones respectivas según sea el caso, si éstos no se refieren específicamente a los hechos que les impute el promovente, se tendrán éstos por ciertos, dando cuenta el Magistrado Instructor a la Sala para que en el término máximo de cinco días, dicte sentencia interlocutoria que decrete o niegue la

suspensión definitiva o decida sobre la admisión de la garantía ofrecida.

Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión o de admisión de la garantía, la Sala Regional declarará la nulidad de las actuaciones realizadas con violación a la misma e impondrá a la autoridad reuente una multa de uno a tres tantos del salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al mes.

Si la negativa de suspensión es promovida por la autoridad por haberse concedido indebidamente una suspensión, se tramitará lo conducente en los términos de este precepto.

(OTROS ASPECTOS)

Artículo 211 Bis 3.- El Magistrado Instructor así como la Sala respectiva del conocimiento deberán analizar tratándose del interés general, las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración de éste.

Artículo 211 Bis 4.- Cuando la Inejecución del acto impugnado pueda ocasionar perjuicios al Interés general, se denegará la suspensión solicitada.

Si con la ejecución del mismo acto se causaren perjuicios al Interés general, se concederá la suspensión de la misma sin mayor trámite.

Artículo 211 Bis 5.- Cuando sea procedente la suspensión o inejecución del acto impugnado, pero con ella se pueda ocasionar daños o perjuicios a la otra parte o a terceros, se concederá al particular si otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar por los perjuicios que con ello pudiera causar si no se obtiene sentencia favorable en el juicio de nulidad.

Artículo 211 Bis 6.- Tratándose de la solicitud de suspensión de la ejecución contra el cobro de contribuciones procederá la suspensión, previo depósito de la cantidad que se adeude ante la Tesorería de la Federación de la Entidad Federativa que corresponda.

El depósito no se exigirá cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del actor debiendo acreditar tal situación, o cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora y si la misma no bastare en tratándose de bienes embargados se podrá ampliar el embargo o en su caso depositar la cantidad restante si fuera necesario; 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 la leyes fiscales aplicables.

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

Ahora bien, por lo que toca al recurso de reclamación, se propone una reforma al artículo 242 del Código Fiscal de la Federación para quedar de la siguiente manera:

Artículo 242.- El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen la suspensión provisional de la ejecución del acto impugnado; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquellas que admitan o rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate.

SEPTIMA.- Por último, como ha quedado asentado en los razonamientos que anteceden, la derogación del incidente de suspensión de la ejecución propuesta, atiende a que como consecuencia de la creación de un capítulo especial denominado "medidas precautorias" contenida dentro del juicio contencioso administrativo, la cual se contempla en todos los aspectos, motivo por el cual resultaría repetitivo manejar dos veces la misma figura, por los motivos expuestos con antelación.

BIBLIOGRAFIA

ARRIOJA VIZCAINO Adolfo, *Derecho Fiscal*,
Editorial Themis, Tercera Edición, México, 1982.

BURGOA ORIHUELA Ignacio, *Las Garantías Individuales*,
Editorial Porrúa, México, 1998.

CARRILLO FLORES, A., *El Tribunal Fiscal de la Federación un Testimonio*,
México, 1996.

CARRASCO IRIARTE Hugo, *Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal*,
Editorial Themis, Tercera Edición, México, 1992.

DE LA CUEVA Arturo, *Derecho Fiscal*,
Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 1999.

DE LA GARZA Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*,
Editorial Porrúa, México, 1990.

DE LA GARZA Sergio Francisco, *Justicia Administrativa*,
Editorial Trillas, Segunda Edición, México, 1988.

DELGADILLO GUTIERREZ Luis Humberto, *Principios de Derecho Tributario*,
Editorial LIMUSA, México, 1997.

DELGADILLO GUTIERREZ Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*,
Editorial Porrúa, Tercera Edición, México, 1999.

DE PINA VARA Rafael, *Diccionario de Derecho*,
Editorial Porrúa, Vigésima Segunda Edición, México, 1996.

GONGORA PIMENTEL Genaro, *La Suspensión en Materia Administrativa*,
Editorial Porrúa, Sexta Edición, México, 2001.

LUCERO ESPINOSA Manuel, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*,
Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1992.

MARGAIN MANAUTOU Emilio, *De lo Contencioso-Administrativo de Anulación o de Ilegalidad*,
Editorial Porrúa, Novena Edición, México, 2000.

POLO BERNAL Efraín, *Los Incidentes en el Juicio de Amparo*,
Editorial LIMUSA, México, 2000.

RODRIGUEZ LOBATO Raúl, *Derecho Fiscal*,
Editorial Harla, México 1992.

SANCHEZ GOMEZ Narciso, *Derecho Fiscal Mexicano*,
Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 1999.

SANCHEZ HERNANDEZ Mayolo, *Derecho Fiscal*,
Cárdenas Editor Distribuidor, Segunda Edición, México, 1988.

SANCHEZ LEON Gregorio, *Derecho Fiscal Mexicano*,
Cárdenas Editor Distribuidor, Séptima Edición, México, 1986.

SERRA ROJAS Andrés, *Derecho Administrativo*,
Editorial Porrúa, segundo curso, Décimo Octava Edición, México, 1997.

SOTO GORDOA Ignacio y LIEVANA PALMA Gilberto, *La Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo*,
Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1977.

V. CASTRO Juventino, *La Suspensión del Acto reclamado en el Amparo*,
Editorial Porrúa, Cuarta Edición, México, 2000.

OTRAS OBRAS CONSULTADAS:

Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la federación
Tercera Reunión Nacional de Magistrados, diciembre 1994
Fideicomiso para Promover la investigación del derecho Fiscal y Administrativo.

Bufete Jurídico 2000
Versión 2.0 para Windows 95

Diccionario Jurídico Mexicano
Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Universidad Nacional Autónoma de México.

Diccionario Jurídico 2000
Versión 1.0 para Windows 95

La Apariencia del Buen Derecho
Serie de Debates Pleno, Editorial Themis, México, 1996.
Suprema Corte de Justicia de la Nación

La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México
Tomo 1, Colección de Obras Clásicas.
Fideicomiso para Promover la investigación del derecho Fiscal y Administrativo.

La Suspensión de la Ejecución del Acto Impugnado
Un ensayo, LUCERO ESPINOSA Manuel.

Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa
Curso Propedéutico de Especialización en Materia Procesal Fiscal,
Módulo VI, Primera Parte
Instituto de Estudios Sobre Justicia Administrativa.

Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal
Números 3, 4, 5 y 6, Año II, Enero – Marzo 1997.
Consejo Editorial de la Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal.

Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Número 11, Quinta Epoca, Año 1, noviembre 2001.

Fideicomiso para Promover la investigación del derecho Fiscal y Administrativo.

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. A los LXV años de la Ley de Justicia Fiscal

Tomo 1, agosto 2001.

Fideicomiso para Promover la investigación del derecho Fiscal y Administrativo.

LEYES Y CODIGOS CONSULTADOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Código Fiscal de la Federación.

Ley de Amparo.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.