

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSTGRADO



PROPUESTA

**LA SUSPENSION EN EL PROCEDIMIENTO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

QUE PARA OBTENER EL GRADO:

DE MAESTRIA EN DERECHO FISCAL

PRESENTA:

LIC. MONICA LOUISE GARZA LEONARD

SAN NICOLAS DE LOS GARZA, N. L. A AGOSTO DE 2003

TM
K1
FDYC
2003
.G379



1020148987

food

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSTGRADO



PROPUESTA

LA SUSPENSION EN EL PROCEDIMIENTO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

QUE PARA OBTENER EL GRADO:

DE MAESTRIA EN DERECHO FISCAL

PRESENTA:

LIC. MONICA LOUISE GARZA LEONARD

SAN NICOLAS DE LOS GARZA, N. L. A AGOSTO DE 2003



OTTOR
3128T

TH

K1

FD42

2003

•E379



**FONDO
TESIS**

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se analiza el aspecto jurídico de la figura jurídica de la suspensión de la ejecución solicitada en el Procedimiento Contencioso Administrativo que se lleva ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establecido en el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación.

Para ello, se hace una referencia de los antecedentes del Tribunal, los principios que rigen nuestro Estado de Derecho, como lo son el de Igualdad y de Certeza y Seguridad Jurídica; al igual que las garantías de audiencia, legalidad y proporcionalidad y equidad en las normas tributarias, que deben contemplarse en el procedimiento jurisdiccional ante el propio Tribunal en cuanto a la suspensión del procedimiento.

Además, como preámbulo a la figura en sí, se establece en qué consiste el procedimiento administrativo de ejecución y cuáles son las formas de garantizar el interés fiscal; para continuar con los elementos jurídicos que conforman el entorno de la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución y, la suspensión conforme la Ley de Amparo, en la cual tiene su base ésta.

Asimismo, se practicó una Investigación de Campo en la Segunda Sala Regional del Noreste de las solicitudes de suspensión presentadas dentro del periodo de enero a diciembre del año 2002 y, de la opinión de dos de los Magistrados que integran dicho Cuerpo Colegiado, de la figura contemplada en el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES

A. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

En la época transcurrida entre 1934 y 1935, siendo Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Licenciado Narciso Bassols, surgió la idea de crear un nuevo Tribunal que tuviera como objeto resolver las contiendas entre particulares y la administración pública en materia exclusivamente tributaria, designándose una comisión compuesta de tres personas: Antonio Carrillo Flores, Alfonso Cortina Gutiérrez y Manuel Sánchez Cuén, para redactar el proyecto de ley. En dicho proyecto se buscó eliminar el procedimiento sumario de oposición establecido en la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación para sustituirlo por un procedimiento dentro de un órgano autónomo pero administrativo, a través del cual la administración pudiera enmendar sus propios errores, conservando la competencia de la justicia federal de revisar las decisiones de ese órgano jurisdiccional, vía juicio de amparo.

El Tribunal Fiscal tuvo su origen francés, ajustándose a la organización constitucional de nuestro país y a las realidades que se vivían en esa época. El 26 de agosto de 1936 se promulgó la Ley de Justicia Fiscal, que entró en vigor el 2 de enero de 1937. Con anterioridad a esa fecha, se aceptaba que las

contendidas entre los particulares y el Estado se llevaran al Poder Judicial de la Federación.

En 1929, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo el criterio de que un particular podía impugnar un acto de autoridad directamente por medio del juicio de amparo, el cual nació a la vida jurídica en el Acta de Reforma, en la época de Juárez. Tal postura motivó que el Juicio Sumario de Oposición contemplado en la Ley Orgánica de la Tesorería cayera en desuso.

La última ley porfirista de la Tesorería de la Federación de 1910, contempla el Juicio Sumario de Oposición que se conservó hasta la Ley de 1932. Sin embargo, ese juicio se olvidó porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo el criterio de que un particular podía impugnar un acto de autoridad directamente por medio del juicio de amparo, independientemente de que hubiera otros recursos para atacar esta decisión. Este juicio era seguido ante el Juez de Distrito, obteniéndose la suspensión del juicio fiscal al mismo tiempo que se notificaba al Agente del Ministerio Público para que en el término de tres días contestara la demanda. Ésta era normalmente negada y, una vez que llegaba al juzgado, se dormía el expediente en el cajón, con perjuicio para ambas partes, del Estado porque no percibía los ingresos, y del particular porque quedaba en estado de incertidumbre, además de tener que pagar fianzas o cauciones.

Es importante mencionar que durante el régimen de Santa Anna, se promulgó la Ley de lo Contencioso Administrativo de Teodosio Lares.

En la obra "Derecho Fiscal" de Don Manuel Dublan¹, escrito en lecciones diarias para los alumnos juristas del Instituto de Oaxaca, señala que en la época en que impartía sus cátedras en 1865, existía un Tribunal de Cuentas, que tenía el doble carácter de autoridad administrativa y judicial, para exigir con el primero, cuentas a las corporaciones y personas que hayan administrado o distribuido bienes de la hacienda pública, examinarlas, liquidarlas y hacer que reintegren lo indebidamente cobrado o distribuido. Con el carácter judicial usaba de los apremios que correspondían contra los que demoraran o resistieran la presentación de cuentas y el pago de alcances (*sic*), y haciéndose contenciosos estos puntos, lo substanciaría y fallaría con inhibición de cualquiera autoridad administrativa o judicial.

El Tribunal de Cuentas se componía de un presidente, tres ministros contadores mayores y un fiscal de contabilidad; y cuando funcionara como autoridad judicial se le agregarían un ministro y un fiscal letrado. Para el despacho de los asuntos administrativos, el tribunal tendría un secretario, un escribiente de secretaría, doce contadores de glosa, doce oficiales, seis escribientes, un archivista y un escribiente de archivo. Para los negocios judiciales debía contar con un secretario letrado, un escribiente y un escribano.

¹ Dublan, Manuel, "Derecho Fiscal". (México: Ed. Textos Universitarios, S.A., Distribuidor Librería Manuel Porrúa, S.A. c1975) p.

El Tribunal de Cuentas en función tratándose negocios judiciales, sería el antecedente del Tribunal Contencioso Administrativo, que se conoce en la actualidad.

“El juicio administrativo siempre ha conservado la virtud de ser un juicio sencillo, rápido: una demanda, una sola audiencia, existe una suspensión, la cual era muy importante”², palabras de Don Antonio Carrillo Flores, citado por la Magistrada Margarita Lomelí Cerezo, en el estudio formulado con motivo del 50 aniversario de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, que dio vida al Tribunal Fiscal de la Federación en 1936. Como se mencionó con anterioridad esta Ley se inspiró en el Consejo de Estado Francés, uno de los tribunales administrativos de mayor jerarquía en el mundo.

El Tribunal fue concebido como autónomo del Poder Ejecutivo aunque dependiera orgánicamente del mismo. El Tribunal sólo tendría la función de reconocer la legalidad o declarar la nulidad de actos o procedimientos sometidos a su jurisdicción; así se conservaría la esfera de competencia del Poder Ejecutivo y, de los tribunales federales, concretamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación para intervenir en todos los juicios en que la Federación fuese parte.

² Lomeli Cerezo, Margarita, *Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, 50 Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación*. (México, D.F.: Departamento de Gráficas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1986) p. 7

La Ley de Justicia Fiscal se limitó a fijar – en garantía del opositor – que entretanto no se cumpla, siguiera en vigor la suspensión del procedimiento de ejecución. Se fija, además, que la garantía del interés fiscal no es una condición para el ejercicio del derecho de oposición, sino únicamente para que se suspendan los procedimientos de ejecución; siempre dentro del cauce de un proceso.

La Ley de Justicia Fiscal tuvo corta vida, ya que el 30 de diciembre de 1938 se promulgó el primer Código Fiscal de la Federación, donde se recogieron las disposiciones de dicha Ley en el Título VI. El nuevo Código entró en vigor el 1° de enero de 1939.

Posteriormente, en 2000 se emitió el decreto por el cual se cambió el nombre del Tribunal Fiscal de la Federación por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para adecuar sus facultades competenciales a la materia administrativa, en vigor a partir del 1° de enero de 2001; conservó su facultad como órgano jurisdiccional.

B. GARANTÍA DE AUDIENCIA

El artículo 14 Constitucional establece en su segundo párrafo:

“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 leyes expedidas con anterioridad al hecho.”

Esta garantía individual es conocida como *garantía de audiencia*, que en sus inicios solo se refería a la materia penal, ampliándose posteriormente su contenido a la materia civil y, posteriormente, a la administrativa. Fue acogida y desarrollada en una ley secundaria, la Ley de Justicia Fiscal de 1936, que en 1939 fue sustituida por el Código Fiscal de la Federación al preceptuar el procedimiento contencioso en el Título VI del propio ordenamiento.

En el procedimiento contencioso, se establecen las formalidades esenciales del procedimiento, que constituyen los principios rectores de la técnica procesal, al permitir a las partes exponer sus argumentos y aportar las pruebas adecuadas, a través de la demanda, la contestación, el desahogo de las probanzas y los alegatos; lo cual es preparatorio para que la Sala Regional competente, emita la sentencia que decida la controversia que se hizo de su conocimiento.

Las formalidades esenciales del procedimiento son requisitos que deben de ser observados en la legislación que emita el Poder Legislativo; por lo

tanto es necesario que las instancias posibles dentro del proceso jurisdiccional, cumplan con esa máxima jurídica.

En el caso específico del Procedimiento Contencioso Administrativo, conocido como Juicio de Nulidad, existen instancias jurídicas que contemplan las formalidades esenciales, como lo es el caso de los recursos que se prevén y los incidentes, a decir:

1. El Recurso de Reclamación, artículo 242 del Código Fiscal de la Federación.
2. La Queja, artículo 239-Bis del mismo Ordenamiento Tributario.
3. Los Incidentes establecidos en el artículo 217 del Código en mención.

En cada uno de ellos, en estricta observancia de la garantía de audiencia, se establecen como formalidades la presentación de un escrito, y el derecho a la parte contraria de alegar lo que en su derecho convenga. Con o sin el desahogo, la autoridad jurisdiccional emitirá una resolución que decida sobre el punto que se discute.

No obstante, en la figura de la suspensión de la ejecución prevista en el artículo 208-Bis del Código Fiscal de la Federación, que constituye el ejercicio de un derecho dentro del juicio de nulidad, no se cumple con las mencionadas formalidades esenciales del procedimiento, ya que si bien, se existe una solicitud

formulada por el particular en su demanda o mediante escrito; no se otorga la oportunidad de defensa a las autoridades administrativas para alegar lo que consideren conveniente del porqué sería o no procedente que se suspendiera el procedimiento de ejecución; esto es, que la decisión que tome el Magistrado Instructor, así como la Sala, solamente tomará en consideración lo solicitado por el particular y, la libre apreciación de las pruebas aportadas por el promovente para acreditar su petición.

C. PRINCIPIO O GARANTÍA DE LEGALIDAD

El principio de Legalidad, exige que la privación de un derecho del particular se fundamente en la ley y que ésta sea aplicada correctamente; la garantía será la aplicación correcta de la ley.

El artículo 14 de Nuestra Constitución Política Federal, establece, en lo conducente:

“En los juicios de orden civil la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta, se fundará en los principios generales de derecho.”

El artículo 16 de Nuestra Carta Magna, preceptúa en su inicio:

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”

El principio de legalidad contemplado en el artículo 14, antes citado, exige para la privación de un derecho al particular se funde en ley, y que ésta sea aplicada correctamente; principio que debe alcanzar a todas las ramas del Derecho incluso el Administrativo y Tributario³.

Los principios generales del derecho, señalados en la norma constitucional como fundamento de las sentencias que se dicten, son criterios o entes de razón que expresan un juicio acerca de la conducta humana a seguir en una situación determinada; son los criterios más generales de ética social, derecho natural o axiología jurídica, descubiertos por la razón humana, fundados en la naturaleza racional y libre del hombre, los cuales constituyen el fundamento de todo sistema jurídico posible o actual.⁴

Los principios generales de derecho constituyen para Giorgio del Vecchio, una fuente del Derecho, constituida por la naturaleza misma de las cosas, la cual puede ser aprendida por nuestra razón. Esta fuente se ha llamado

³ Garza, Servando J. *“Las Garantías Constitucionales en el Derecho Tributario Mexicano”*. (México, D.F. : Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Colección de Obras Clásicas 2002), Tomo II, p. 151.

⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *“Diccionario Jurídico Mexicano”*. (México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A. Universidad Autónoma de México, Vol P -Z, c1994) pp 2492, 2541 - 2542.

Derecho Natural, recurso que es lícito y obligatorio, pues el juez tiene necesidad de resolver toda posible controversia.

La redacción del artículo 16 conlleva a sostener que las garantías contenidas relativas a que el acto de autoridad sea por escrito, emitido por autoridad competente, y, exprese la fundamentación y motivación, son un control de regulación jurídica de la actividad administrativa. Debe entenderse por fundamentación, la cita de los preceptos legales aplicables al caso concreto; por motivación, las circunstancias especiales que se tomaron en consideración para su emisión. La Corte ha exigido que además debe de existir adecuación entre las normas aplicables y los hechos que lo motivan, y al faltar esto, concluye que el acto de la autoridad no se encuentra debidamente fundado y motivado.

D. PRINCIPIO DE EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD

El artículo 31, fracción IV Constitucional establece como obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipios de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

La equidad en su concepto romano, *aequitas-atis*, denota igualdad de ánimo y, por ende, exactitud en la realización de la justicia; de acuerdo a este concepto los casos desiguales deben tener un trato desigual y la norma debe ser adaptada a la realidad.

Estos principios de proporcionalidad y equidad, que algunos autores los señalan como uno sólo compuesto de dos premisas, deben de estar contenidos en la ley. Pero conforme a la tesis de Vallarta, no se cumplen cuando el Poder Legislativo establece un impuesto que gravará por igual todos los ramos de la riqueza pública, sin tener en cuenta la capacidad contributiva de cada particular.

Para Aristóteles, la equidad en esencia no es diferente a la justicia; la naturaleza de lo equitativo es una rectificación de la ley en la parte en que ésta es deficiente por su carácter general⁵.

En su obra de "Los Principios Generales de Derecho", su autor Sergio T. Azúa Reyes, define a la equidad como la rama desprendida del gran árbol de la justicia como lo pretendió Geny, desde dos puntos de vista; una especie de instinto que sin invocar el razonamiento va por sí mismo recto a la solución conforme al fin de la organización de la justicia; o bien, en vista de la adaptación de la idea de justicia a los hechos, la consideración de las circunstancias individuales, teniendo en cuenta las ideas generales, moldeándolas de conformidad a los elementos; idea, que considero encierra en su integridad lo que es este principio.

⁵ Azúa Reyes, Sergio T. *"Los Principios Generales del Derecho"*. (México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A. c1998) p 158.

La equidad, conforme al autor citado, es el principio absoluto del derecho y, por lo mismo, no puede encontrarse al mismo nivel de los demás que sólo alcanzan el carácter de generales⁶.

Es necesario para el juzgador el uso de la equidad, ya que no puede aplicarse mecánicamente el derecho legislado, pues el significado de la norma es a menudo superior a la intención de los individuos que la formularon. En cada caso concreto, el jurista debe separar aquello que es esencial, jurídicamente relevante, de aquello que no lo es; pues, cuando se establece una norma no puede preverse todas las aplicaciones que la misma podría tener.⁷

En el libro "Filosofía del Derecho", Agustín Basave Fernández del Valle difiere de la concepción de Geny, quien concibe a la equidad como "rama desprendida del árbol de justicia", en que como criterio de aplicación del Derecho, la equidad es la justicia misma adecuándose a casos no previstos por la norma.⁸ La equidad no es algo distinto de la justicia sino un cierto modo de ser justo en un caso concreto; se dirige a la naturaleza individual para brindar una solución apropiada a esa estructura individual.

Ahora bien, la proporcionalidad en materia tributaria, dice Servando J. Garza, solo puede comprenderse en su sentido matemático. Por ejemplo en los

⁶ Azúa Reyes, Sergio T. Op. Cit., P 169.

⁷ Del Vecchio, Giorgio. Op Cit. P 341.

⁸ Basave Fernández del Valle, Agustín *"Filosofía del Derecho"*. (México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A. c1991) p.711

impuestos indirectos, mientras que en los impuestos directos se transforma en proporcionalidad subjetiva, es decir, en la nivelación del sacrificio que se realiza mediante la tarifa progresiva.⁹

La proporcionalidad coincide con la equidad en cuanto que se sustenta en un concepto de justicia. Los dos conceptos deben ajustarse simultáneamente en toda ley tributaria; la fracción constitucional liga los adjetivos mediante la conjunción copulativa. No son excluyentes o contradictorios en su concepto, son uno sólo.

Como la fuente del tributo es el conjunto de bienes que constituyen el patrimonio del contribuyente y de los provenientes del producto de rendimientos del capital, del trabajo o de la unión y relación entre uno y otro; la facultad del legislador para decretar un impuesto debe respetar el límite constitucional que marca el artículo 31, fracción IV a fin de que éste sea proporcional y equitativo, que es no acabar con la fuente de la imposición fiscal, porque ello equivaldría a aniquilarse junto con el sistema económico del País.¹⁰

De lo expuesto, se desprende que no puede aplicarse el Derecho sin tomar en cuenta las circunstancias que rodean el caso sobre el cual se aplicará; el juzgador no puede limitarse a aplicar la norma. Es con la equidad siempre presente que resolverá la controversia con justicia.

⁹ Garza, Servando J. Op. Cit., p 66

¹⁰ De la Cueva, Arturo, *"Justicia, Derecho y Tributación"*. (México: Ed. Porrúa, S.A. c1989) p. 149

E. PRINCIPIO DE IGUALDAD

La palabra “igualdad”, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, viene del latín *aequalitas*, que significa conformidad de una cosa con otra en naturaleza, forma, calidad o cantidad. También significa correspondencia y proporción que resulta de muchas partes que uniformemente corresponden a un todo, y en sentido matemático, igualdad es expresión de equivalencia de dos cantidades.¹¹

El principio jurídico de Igualdad no puede pensarse en función de la naturaleza del hombre, pues en un sentido amplio la naturaleza ha dotado en forma desigual a los hombres en fuerza, capacidad, inteligencia, y demás. No obstante, deben buscarse aquellos puntos en que los hombres se identifican para saber en qué radica la igualdad natural, postura iusnaturalista. Esto obedece a que el principio de Igualdad tiene como base la unidad de la naturaleza humana y la comunidad del fin social, de acuerdo a Consentinit, citado en el libro de “Filosofía del Derecho” de Sergio T. Azúa Reyes.

La Igualdad, como principio absoluto, significa que al tener los hombres una igual naturaleza, sus actuaciones deben ser regidas por una misma serie de reglas; como principio general, debe considerar las diferencias

¹¹ Azúa Reyes, Sergio T. Op. Cit., p 141.

accidentales en las posibles actividades humanas. Tiene relación inmediata con los cambios sociales que se viven, lo cual significa que se trata de un principio limitado por factores técnicos-jurídicos, axiológicos y técnicos-jurídicos-históricos, sin ser un principio absoluto.

En nuestra Constitución, el principio de Igualdad se observa en el artículo 13, orientado a la materia penal, que gradualmente se ha aplicado a la materia civil, administrativa y finalmente a la fiscal: "Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales".

Su motivación genética, según refiere Servando J. Garza, se encuentra en la monstruosidad de las leyes privativas, aquellas que establecen situaciones concretas que afectan a personas ocasos determinados y estimados individualmente, como la ley conforme a la cual se juzgó, sentenció y ejecutó a Don Agustín de Iturbide.

El principio de Igualdad Jurídica se contiene en una expresión de Perogrullo: "las cosas que son iguales en la realidad, deben ser tratadas de modo igual por el Derecho"¹². Igual a los iguales, desigual a los desiguales; así podemos resumir lo que constituye el principio en estudio.

F. PRINCIPIO DE SEGURIDAD Y CERTEZA JURÍDICA

¹² Garza, Servando J. Op. Cit., p 65

“La certeza o certidumbre jurídica, como también es conocida, consiste en el conocimiento que nos proporciona la ley para determinar nuestros derechos y saber en consecuencia el límite de nuestra posibilidad de actuar jurídicamente, esto, con independencia de la intervención de los órganos coactivos del Estado para hacer respetar nuestro derecho”; tal como lo conceptualiza Sergio T. Azúa Reyes.¹³

La importancia de la certeza no radica en las bondades propias de las normas que la proporcionan, sino en el hecho de que actúa como instrumento necesario para la realización de otros fines; el discernimiento del hombre de sus posibilidades de actuar, sus limitaciones y las consecuencias que el derecho establece.

La palabra seguridad proviene del latín *securitas*, la cual deriva del adjetivo *securus*, que en sentido general, significa estar libre de cuidados. En el Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas¹⁴, se conceptualiza desde dos puntos de vista: 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, leyes apropiadas.

¹³ Azúa Reyes, Sergio T., Op. Cit., p 151

¹⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Op. Cit., Vol , p. 2885.

Desde el punto de vista objetivo, la seguridad equivale a la existencia de un orden social justo y eficaz cuyo cumplimiento está asegurado por la coacción pública.

La idea de seguridad es un concepto que tiene su base en los preceptos legales y el factor de eficacia que se condiciona por otros elementos, tales como el medio social, el desarrollo político, entre otros.

Agustín Basave Fernández del Valle¹⁵, sostiene que la seguridad jurídica tiene que darse en un doble aspecto: Positivación del Derecho y Certidumbre jurídica, clara e inequívoca. Con la seguridad jurídica se adquiere la garantía que la situación del individuo, como ente en el Derecho, no será modificada, sino por procedimientos regulares y societarios. La seguridad, al igual que la justicia, son fines del Derecho positivo que forman parte del bien común.

¹⁵ Basave Fernández del Valle, *idem*, p.722

CAPÍTULO II

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN

A. GENERALIDADES

El procedimiento administrativo de ejecución es conocido tradicionalmente como la facultad económica coactiva del Estado, con que éste cuenta para hacer efectivos en vía de ejecución forzada los créditos fiscales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el procedimiento administrativo no es violatorio de los artículos 14 y 22 Constitucionales, ya que al tener el Estado la obligación de satisfacer las necesidades públicas o colectivas debe tener la facultad de poder recaudar las contribuciones no pagadas oportunamente, sin que deba obrar en cumplimiento a un mandato de la autoridad judicial.

Don Ignacio L. Vallarta, siendo Ministro de la Corte, sostuvo la siguiente tesis, que Sánchez Mayolo cita:

“Del mismo modo que no es de la competencia judicial apremiar al ciudadano a tomar las armas, formando de su resistencia una cuestión

contenciosa, tampoco lo es hacer efectivo el pago del impuesto, ni aun en el caso que el deudor se oponga a verificarlo para convertir así en judicial, negocio que por su esencia es administrativo. . . El pago del impuesto no es una deuda nacida del contrato que la ley civil sancione: es el resultado de una necesidad política, que el Derecho Público consagra; ese pago no tiene ninguno de los caracteres que al contrato distinguen: sin él, no sólo la existencia del Estado, sino la del mismo utópico pacto social sería imposible; y la resistencia que se le opone, no puede producir una contención de que juzguen los tribunales, porque no hay derecho que esa resistencia legitime, porque no es posible excepción, que la acción social enerve, porque la necesidad de los servicios públicos no se rige por las reglas que determinan las obligaciones del contrato. Y no puede ser judicial el apremio del impuesto, lo diré viendo la cuestión por otra de sus fases, porque el Poder Administrativo debe tener en su esfera de acción la suma de facultades necesarias, los medios de autoridad indispensables para hacer efectivos los servicios públicos, sin necesidad de pedir auxilio extraño. Reputo tan correctas estas teorías científicas, que sólo subvirtiendo los principios, podría intentarse que en México fuera judicial una atribución, que en todos los países es culto¹⁶

Ello no significa que la autoridad pueda actuar al margen de la ley en estricta observancia al principio de legalidad, sino que todos sus actos deben sujetarse a un procedimiento previamente establecido, como lo es el Capítulo III, Sección I del Título V del Código Fiscal de la Federación.

¹⁶ Sánchez Hernández, Mayolo. *"Derecho Tributario"*, . (La Mesa, Tijuana, B.C.N.: Cárdenas Editor y Distribuidor, c 1988) pp. 393 y 394.

Cuando se trata de resoluciones dictadas en la esfera del derecho público la solución doctrinal consiste en admitir que la Administración esta capacitada para proceder en forma directa, sin la necesidad que se sujeta a las trabas y dilaciones que significarían la intervención de los tribunales y el procedimiento judicial, lo que reposa en la presunción de legitimidad de las resoluciones dictadas por el Estado; según lo cita así Gabino Fraga¹⁷ en su obra "Derecho Administrativo", propósito conocido con el nombre de carácter ejecutivo.

El procedimiento económico-coactivo es un procedimiento administrativo; desde el punto de vista subjetivo, porque quien lo ejecuta es la administración; desde el punto de vista objetivo, porque su finalidad es la recaudación del importe de lo debido en virtud de un crédito fiscal no satisfecho voluntaria y oportunamente por el deudor.¹⁸

En el procedimiento administrativo de ejecución existen dos requisitos previos a su inicio: la existencia del crédito fiscal y, que sea legalmente exigible; esto es, que no hubieran sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados en la ley.

La existencia del crédito fiscal se surte cuando la autoridad en ejercicio de sus facultades determina un adeudo a cargo del particular ante el

¹⁷ Fraga, Gabino, *"Derecho Administrativo"*, . (México, D.F.; Ed. Porrúa, S.A. c 1963) p. 307.

¹⁸ Rodríguez Lobato, Raúl *"Derecho Fiscal"*. (México, D.F.: Colección de Textos Universitarios c1986) p 240.

incumplimiento de sus obligaciones de carácter tributario, legalmente notificado conforme los requisitos establecidos en los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación; también, en el caso de las contribuciones autodeterminadas por el particular acorde a lo preceptuado en el numeral 6 del mismo Ordenamiento Tributario.

La exigibilidad, se actualiza por el transcurso del tiempo contado a partir de la fecha en que surte efectos su notificación y, el contribuyente no efectúe el pago del crédito o no lo garantice, tal como se establece en el artículo 69 de dicho ordenamiento legal.

B. ETAPAS

Conforme se dispone en el Capítulo III del Título V del Código Fiscal de la Federación, el procedimiento administrativo de ejecución se integra de etapas, que son: Requerimiento de Pago, Embargo, Intervención, Remate y/o Adjudicación. Cada una de estas etapas se regulan en la ley con el objeto de garantizar al gobernado que la actuación de la autoridad administrativa se sujetará a la esfera del Derecho; teniendo como finalidad la obtención de los ingresos que debe percibir el Estado para cumplir con sus deberes públicos.

1. REQUERIMIENTO DE PAGO

En principio, el ejecutor designado por el jefe de la oficina exactora se debe constituir en el domicilio del contribuyente, debiendo identificarse ante la persona con quien se practique la diligencia y, requerirle el pago del crédito a su cargo y, en caso de que no pruebe en el acto haberlo efectuado, procederá al embargo administrativo.

Cuando el inicio del procedimiento administrativo de ejecución se origine por cese de la prórroga o de la autorización para pagar en parcialidades, por error aritmético en las declaraciones, o por no presentarse una declaración periódica para el pago de contribuciones, ya sea provisional o del ejercicio, el deudor podrá efectuar el pago dentro de los 6 días hábiles siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación del requerimiento de pago, tal como lo preceptúa el artículo 151, último párrafo del Código Fiscal de la Federación.

En esta diligencia deben observarse los lineamientos de notificación de los actos administrativos establecidos en los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación.

2. EMBARGO ADMINISTRATIVO

En los casos que no se sitúen en los supuestos de excepción establecidos en el último párrafo del artículo 151 del Código Fiscal de la Federación precisados en el punto anterior, si al requerir de pago al contribuyente, y éste no acredita haberlo efectuado procederá de inmediato al embargo de: bienes suficientes para rematarlos, enajenarlos fuera de subasta o adjudicarlos a favor del fisco; o, la negociación con todo lo que de hecho y por derecho le corresponda, a fin de obtener mediante la intervención, los ingresos necesarios que permitan satisfacer el crédito fiscal y sus accesorios.

En la diligencia administrativa debe levantarse acta pormenorizada que debe cumplir con los requisitos del artículo 38 del Ordenamiento Tributario, entregándose copia a la persona con quien se entienda la misma.

La persona, con quien se entienda la diligencia, tendrá derecho a señalar los bienes sobre los que se deba trabar el embargo, sujetándose al orden establecido en el artículo 155 del ordenamiento legal, que son:

- a) Dinero, metales preciosos y depósitos bancarios.
- b) Acciones, bonos, cupones vencidos, valores mobiliarios y en general créditos de inmediato y fácil cobro a cargo de entidades o

dependencias de la Federación, Estados, y Municipios y de instituciones o empresas de reconocida solvencia.

- c) Bienes muebles no comprendidos en los puntos anteriores, y;
- d) Bienes inmuebles.

No serán objeto de embargo: el lecho cotidiano y los vestidos del deudor y de sus familiares; los muebles de uso indispensable del deudor y de sus familiares, que no sean de lujo a juicio del ejecutor; los libros, instrumentos, útiles y mobiliario indispensable para el ejercicio de la profesión, arte y oficio a que se dedique el deudor; la maquinaria, enseres y semovientes de la negociación, en cuanto fueren necesarios para su actividad ordinario, pudiendo serlo con la negociación en su totalidad si a ella están destinados; las armas, vehículos y caballos que los militares en servicio deban usar conforme a la ley; los granos, mientras no hayan sido cosechados, pero no los derechos sobre las siembras; el derecho de usufructo, pero no los frutos; los derechos de uso o de habitación; el patrimonio de familia en los términos que establezcan las leyes, desde su inscripción en el Registro Público de la Propiedad; los sueldos y salarios; las pensiones de cualquier tipo; los ejidos.

El artículo 157 que prevé los supuestos referidos en el párrafo anterior se señalan de forma positiva y negativa, pues por un lado señala cuales bienes son inembargables y, por el otro los limita al mencionar que tal bien no será objeto de embargo a menos que reúna la característica que el legislador contempla en el supuesto de excepción.

Los bienes señalados en el acta de embargo quedarán en custodia y resguardo del o los depositarios que designe el jefe de la oficina exactora o el propio ejecutor, pudiendo recaer dicho nombramiento en el ejecutado; en el supuesto de tener que entregarlos a la oficina ejecutora, previo inventario que se efectúe el cual debe concordar con los señalados en el acta de embargo, tratándose de dinero, metales preciosos, alhajas y valores mobiliarios debe efectuarse la entrega dentro del término de veinticuatro horas; respecto de los demás bienes, el plazo será de cinco días contados a partir de aquel en que fue hecho el requerimiento para tal efecto.

3. INTERVENCIÓN

La figura del interventor sólo aparece cuando se trata del embargo de la negociación y, el depositario tendrá tal carácter con cargo a la caja o administrador.

El interventor con cargo a la caja de la negociación tendrá la obligación de retirar el 10% de los ingresos en dineros y enterarlos en la caja de la oficina exactora en forma diaria, previo a la separación de ese porcentaje debe apartar lo concerniente a salarios y a los créditos preferentes.

La preferencia en el cobro cuando se embarguen bienes que ya lo estaban por otra autoridad no fiscal o eran ya sujetos a cédula hipotecaria, debe demostrarse ante la oficina exactora; en caso de inconformidad la controversia que surja será resuelta por los Tribunales Judiciales de la Federación.

Cuando el interventor tenga conocimiento de irregularidades en el manejo de la negociación o de operaciones que pongan en peligro los intereses del fisco federal, debe dictar medidas provisionales que estime necesarias para protegerlos, lo cual debe de hacer del conocimiento de la autoridad exactora, la que podrá ratificarlas o modificarlas; en caso, de que no se acaten tales medidas por parte de la negociación intervenida, cesará tal intervención y, será a la administración.

Cuando se trate de una negociación que no constituya una sociedad, el interventor administrador tendrá las facultades de dueño; y, tratándose de una sociedad, tendrá todas las facultades que correspondan a la administración de la sociedad, con plenos poderes aún los que requieran cláusula especial. Este nombramiento debe anotarse en el Registro Público de la Propiedad correspondiente al domicilio de la negociación o sociedad intervenida, al igual cuando cese la intervención.

El interventor administrador debe rendir cuentas comprobadas a la oficina ejecutora, recaudar el 10% de las ventas o ingresos diarios y enterarlos a la autoridad y, no podrá enajenar los bienes del activo fijo.

4. REMATE Y/O ADJUDICACIÓN

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 cuando se trate de negociaciones que obtengan sus ingresos en determinado periodo del año, en cuyo caso el porcentaje será del 8%, mensual con relación al número de meses transcurridos, y, que lo recaudado no alcance a cubrir el por ciento del crédito que resulte.

El artículo 173 del Código Fiscal de la Federación establece los supuestos que de actualizarse ocasionarán que se enajenen los bienes embargados, siendo: entratándose de bienes inmuebles, a partir del día siguiente a aquel en que se hubiese fijado la base conforme al avalúo practicado; en los casos de que se hubiese practicado embargo administrativo, cuando los créditos se hagan exigibles y no se paguen al momento del requerimiento; cuando el embargado no proponga comprador antes del día en que se finque el remate, se enajenen o adjudiquen los bienes a favor del fisco federal; y, al quedar firme la resolución que confirma el acto impugnado en los medios de defensa que se hubieran hecho valer.

La base del remate será el avalúo practicado a los bienes inmuebles embargados y para negociaciones, será el avalúo pericial; en estos casos se deben observar las reglas que marca el Reglamento del Código Fiscal de la Federación.

El recurso de revocación puede ser interpuesto por el particular embargado cuando este inconforme con el avalúo de la autoridad, debiendo nombrar perito de su intención en el escrito por el cual interponga el medio de defensa y, en aquellos casos en que la diferencia de valor en los avalúos exceda del 10%, la autoridad debe nombrar un perito tercero designado por la que resuelva el recurso.

Para efectuar el remate debe hacerse, en principio la convocatoria, publicada en un lugar visible y usual de la oficina ejecutora, además en aquellos lugares públicos que se juzgue conveniente; al no precisar a qué tipo de lugar refiere, se traduce en una facultad discrecional de la autoridad para señalarlo; y, cuando el valor de los bienes sea superior al equivalente a cinco veces el salario mínimo general correspondiente al Distrito Federal, que en esta fecha es de \$43.65, debe publicarse la convocatoria en uno de los periódicos de mayor circulación de la entidad federativa donde resida la autoridad ejecutora.

Cuando no se hubiere fincado el remate en la primer almoneda, debe fijar la autoridad nueva fecha y hora para que dentro de los quince días siguientes se lleve a cabo una segunda almoneda, y, en este caso, solo se publicará una vez.

El producto que se obtenga del remate, enajenación o adjudicación de los bienes al fisco, se aplicará a cubrir el crédito fiscal; primero a los accesorios: gastos de ejecución, recargos y multas; después al adeudo principal, teniendo preferencia el crédito más antiguo.

CAPÍTULO III

FORMAS DE GARANTIZAR EL INTERÉS FISCAL

A. GENERALIDADES

La garantía del interés fiscal es un término jurídico relacionado con la facultad económica coactiva que la ley otorga a las autoridades fiscales para exigir al contribuyente el cumplimiento de sus obligaciones y pagar los créditos a su cargo.

Ya antes se mencionó que el particular tiene la obligación legal de pagar o garantizar las contribuciones omitidas y sus accesorios, determinados por las autoridades fiscales en ejercicio de sus facultades de comprobación, así como los demás créditos fiscales a su cargo dentro del término de cuarenta y cinco días, contados a partir de aquel en que haya surtido efecto su notificación de conformidad con lo establecido en el artículo 65 del Código Fiscal de la Federación.

La garantía del interés fiscal constituye una protección del bien común que debe de cumplir con determinados requisitos que el Código Fiscal de la Federación establece a efecto de que el contribuyente no se sustraiga del

cumplimiento de su obligación, a menos que exista una resolución definitiva emitida por un Tribunal Jurisdiccional, o por la autoridad administrativa.

Procede garantizar el interés fiscal cuando se solicite la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución; se solicite prórroga para el pago de los créditos fiscales o para que los mismos sean cubiertos en parcialidades; cuando los bienes señalados dentro del procedimiento administrativo de ejecución, ya estuvieran embargados por un tercero o una autoridad local y, se suscite controversia que se ventilará ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; cuando se solicite la condonación de multas; cuando se trate de la sustitución y conmutación de penas de determinados delitos fiscales; y, cuando se solicite la suspensión de ejecución conforme al artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación; siempre en protección al interés público.¹⁹

B. CLASIFICACIÓN

Las formas que se establecen en el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, son las siguientes:

I. Depósito en dinero u otras formas de garantía financiera equivalente que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante

¹⁹ Véase artículo 142 del Código Fiscal de la Federación.

reglas de carácter general que se efectúen en las cuentas de garantía del interés fiscal a que se refiere el artículo 141 A.

II. Prenda o hipoteca.

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

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

V. Embargo en la vía administrativa.

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

El depósito en una cuenta de garantía debe de efectuarse en la institución o casa de bolsa que disponga con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para operarlas. El monto del depósito debe cubrir el importe del crédito fiscal y sus accesorios, teniendo la obligación de presentar una declaración semestral de los contribuyentes de quienes manejó y con el registro federal de contribuyentes; así como de las transferencias realizadas a la Tesorería

de la Federación; las cuales deben efectuarse al día siguiente a aquél en que reciba el aviso de la autoridad fiscal para ello.

Prenda, del latín *pignora* plural de *pignus-oris*, en su sentido original significa objeto que se da en garantía.²⁰ El Código Civil lo regula en el capítulo de obligaciones y de contratos, siendo en sentido jurídico el derecho que tiene el acreedor obtenido como garantía sobre un bien mueble ajeno determinado y, en el segundo, como la fuente o modo ordinario por el que se constituye aquel derecho.

Hipoteca, del latín *hipoteca*, y éste del griego *hypotéke*, prenda; suposición, en el sentido de poner una cosa debajo de otra, añadirla; apoyar, sostener o asegurar una obligación. Es un derecho real de garantía constituido por convención entre las partes, por manifestación unilateral de voluntad o por imperio de la ley para asegurar el pago de un crédito, sobre bienes que no se entregan al acreedor²¹; la diferencia con la prenda es que el bien es inmueble.

Fianza, del latín *fidare*, de *fidere*, fe, seguridad. Es el contrato por medio del cual el fiador se obliga a pagar al acreedor si el deudor no cumple,²² tiene que ser expedida por una Institución de fianzas autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

²⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Diccionario Jurídico Mexicano". (México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A. Universidad autónoma de México, Vol P -Z, c1994) p 2492.

²¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Op. Cit. Vol D – H, P 1584.

²² *Idem*, p. 1436.

Obligación solidaria, del latín *obligatio-onis, in-solidum*, son dos vocablos que refieren al vínculo jurídico por el que somos constreñidos por la necesidad de pagar una cosa según las leyes la totalidad de lo debido.²³ Puede un tercero actuar como deudor solidario para garantizar el monto del crédito.

Embargo administrativo, embargo del verbo embargar del latín vulgar *imbarricare*, puede definirse como la afectación decretada por una autoridad competente sobre un bien o conjunto de bienes de propiedad, la cual tiene por objeto asegurar cautelarmente la eventual ejecución de una pretensión²⁴; es denominado administrativo porque lo lleva a cabo la autoridad fiscal.

Los títulos valor o cartera de créditos, del latín *titulus*, es el documento que prueba una relación jurídica existente entre una o más personas respecto de un bien²⁵.

²³ Instituto de Investigaciones de Ciencias Jurídicas, *idem*, Vols. I – O, P – Z, pp. 2246 y 2993.

²⁴ *Idem*, Vol D – H, p.1249.

²⁵ *Ib.*, Vol P-Z, p. 3093.

CAPÍTULO IV

LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN

A. OBJETO JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.

De conformidad con el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en el que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

El Estado en ejercicio de su soberanía, tiene la atribución de establecer las contribuciones obligatorias para los ciudadanos, recaudarlas y destinarlas a la satisfacción de los gastos públicos, que son políticos, económicos y sociales; denominado poder tributario²⁶.

La potestad tributaria de recaudar las contribuciones, es a través de la cual el Estado exige al contribuyente el cumplimiento forzado de sus obligaciones fiscales y, en su caso hacer efectivos los créditos exigibles, sin necesidad de que intervenga el Poder Judicial u otra autoridad jurisdiccional, como

²⁶ Sánchez Hernández, Mayolo, Op. Cit., p 66.

lo sería el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, denominado procedimiento económico coactivo.

Así pues, como lo sostiene el Maestro Fraga²⁷ tal procedimiento constituye la posibilidad de acción directa del Estado, fundada en la necesidad de que las atribuciones del Estado, que la legislación positiva ordena, se realice en forma administrativa, sin estar sujeta a las trabas y dilaciones que significaría la intervención de los tribunales y el procedimiento judicial.

La constitucionalidad de la facultad económica coactiva del Estado ha sido arduamente argumentada al señalar que es violatoria de diversos artículos constitucionales, que consagran los derechos fundamentales del individuo.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de que la facultad en comento no vulnera las garantías del individuo. Con relación a ello, se considera conveniente transcribir las siguientes tesis, sólo de manera ilustrativa:

"Quinta Epoca
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: XXIII
Página: 697

FACULTAD ECONOMICO COACTIVA. La Corte, en varias ejecutorias, ha establecido la jurisprudencia de que el ejercicio de la facultad económico coactiva, cuando se funda en una verdadera ley que lo establece, no es anticonstitucional, sino indispensable para la subsistencia misma del Estado.

²⁷ Fraga, Gabino, Op. Cit.

Amparo administrativo en revisión 2402/27. Gil Romero de Kobayashi María. 25 de julio de 1928. Mayoría de seis votos. Disidentes: Sabino M. Olea, Ricardo B. Castro y Jesús Guzmán Vaca. La publicación no menciona el nombre del ponente.”

“Sexta Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: Tercera Parte, CXX
Página: 153

IMPUESTO SOBRE LA RENTA. FACULTAD ECONOMICO-COACTIVA Y PRESENTACION DE DECLARACIONES DE INGRESOS. No es verdad que la autoridad fiscal esté imposibilitada para ejercitar sus facultades de determinación del impuesto y de cobro del mismo por el hecho de que no se le presentaron declaraciones, pues si bien es verdad que para calificar una declaración es necesario que haya la declaración misma, también es cierto que la facultad del fisco para exigir el pago de un impuesto no está supeditada la voluntad del causante, porque bastaría que éste no presentara sus declaraciones para que el fisco quedara inactivo en sus facultades económico-coactivas. Precisamente cuando el causante no cumple con las obligaciones a que está sujeto, el fisco tiene la posibilidad de sustituirsele formulando las calificaciones estimativas.

Volumen CIX, página 19. Revisión fiscal 15/66. Andrés Peral Zorrilla y otros. 7 de julio de 1966. Cinco votos. Ponente: Jorge Iñárritu.

Volumen CX, página 27. Revisión fiscal 45/66. Refugio Ramírez de Arellano de Palafox. 5 de agosto de 1966. Cinco votos. Ponente: Jorge Iñárritu.

Volumen CX, página 27. Revisión fiscal 685/65. Ismael Vega Peláez. 18 de agosto de 1966. Cinco votos. Ponente: Jorge Iñárritu.

Volumen CXII, página 66. Revisión fiscal 160/66. María Teresa G. de Cervantes. 28 de octubre de 1966. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Jorge Iñárritu.

Volumen CXIII, página 20. Revisión fiscal 245/66. Julio A. Castro. 24 de noviembre de 1966. Cinco votos. Ponente: Jorge Iñárritu.

Nota: Esta tesis se publicó por segunda ocasión como jurisprudencia en el Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Tercera Parte, Volumen CXXXII, página 135, con dos precedentes distintos.”

Para Ignacio Burgoa, en el libro de *Garantías Individuales*,²⁸ el fundamento constitucional de la facultad económica coactiva del Estado se encuentra en el artículo 22 de la Constitución; sin embargo, existen criterios en el sentido de no ser así, al referirse el texto del precepto citado a la autoridad judicial, más no a la administrativa pues su ejercicio se establece en el artículo 89, fracción I Constitucional, fuera del apartado de los derechos del hombre. Se señala sólo como dato referencial.

El procedimiento administrativo de ejecución es el medio con que cuentan las autoridades administrativas para exigir el pago de los créditos fiscales que no hubieran sido cubiertos o garantizados dentro del plazo de cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos su notificación, o quince días tratándose de la determinación de cuotas obrero patronales o de capitales constitutivos al Seguro Social, de conformidad con lo establecido en los artículos 144 y 145 del Código Fiscal de la Federación.

B. DEFINICIÓN DE LA SUSPENSIÓN.

Como preámbulo, se considera conveniente precisar que el Código Fiscal de la Federación prevé en el artículo 65, que las contribuciones omitidas que las autoridades fiscales determinen como consecuencia del ejercicio de sus facultades de comprobación, así como los demás créditos fiscales, deberán

²⁸ Burgoa, Ignacio, *"Garantías Individuales"*. (México: Ed. Porrúa, S.A. c 1997) p.664

pagarse o garantizarse, junto con sus accesorios, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efecto su notificación; y, en caso de no hacerlo así, la autoridad administrativa los ejecutará.

Lo anterior tiene relevancia, toda vez que para hablar de la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución tiene que existir una determinación del crédito fiscal, por la autoridad fiscal o por el propio contribuyente quien en cumplimiento de la autodeterminación de las contribuciones solicita su pago en parcialidades. El particular debe conocer el origen del crédito cuyo pago se exige.

El artículo 144 del Ordenamiento Tributario establece la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución cuando el particular a más tardar al vencimiento de los plazos precisados en párrafos anteriores, acredite su impugnación y haya garantizado el interés fiscal conforme los requisitos legales existentes.

La figura jurídica de la suspensión de que se trata, tiene su antecedente en la Exposición de Motivos del Código Fiscal de la Federación al señalar:

“Respecto de la ejecución de los actos administrativos, se consideró necesario establecer que podrá ser suspendida cuando el particular afectado lo solicite, debiendo acompañar los documentos que compruebe la garantía del

interés fiscal y con posterioridad presentar el documento que acredite que se interpuso algún medio de defensa. Si no se presenta dicho documento se hará efectiva la garantía.”²⁹

Una vez que se notifica el crédito fiscal al interesado y, opte por impugnarlo, debe dirigirse ante la autoridad ejecutora a efecto de solicitar la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución para lo cual debe exhibir los documentos que acrediten que se encuentra garantizado con alguna de las formas establecidas en el Código Fiscal de la Federación y su Reglamento.

La palabra suspensión, deriva del latín *suspentio*. Suspendere (*suspendere*) es levantar, colgar o detener una cosa en alto, en el aire; diferir por algún tiempo una acción o una obra. Es impedir o detener el nacimiento de algo, de una conducta, de un acto, de un suceso. O, si estos se han iniciado, detener su continuación; transformar temporalmente en inacción una actividad cualquiera; según se cita así en el *Manual del Juicio de Amparo* elaborado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.³⁰

Ahora bien, en la obra *Derecho Procesal Tributario*, su autor Miguel French³¹, define la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución como la detención que presenta su avance merced a causas exteriores a él, y que

²⁹ Sánchez Hernández, Mayolo, *Derecho Tributario*, . (La Mesa, Tijuana, B.C.: Cárdenas Editor y Distribuidor, c.1988), p 410.

³⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *“Manual del Juicio de Amparo”* . (México, D.F.: Ed. Themis, c1994) p 109

³¹ Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho Fiscal*, . (México, D.F.: Colección Textos Jurídico Universitarios, c.1977), p 242.

transcurrido el tiempo, o bien desaparecen volviendo a reanudarse dicho avance o son substituidas por otras que producen la extinción definitiva del procedimiento.

En la materia fiscal al referirse la ley a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, refiere a la detención temporal de la facultad coactiva del Estado para hacer exigibles los créditos a cargo de los particulares, cumpliendo con los requisitos legales.

La suspensión es temporal, porque sólo durará el tiempo que dure la tramitación del medio de defensa interpuesto, en caso de haberse interpuesto juicio cuando se pronuncie la sentencia definitiva convertida en ejecutoria, que conforme al Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en la materia fiscal, sea porque no se recurrió o se haya resuelto el recurso o juicio de amparo según sea el caso.

La garantía del interés fiscal es el presupuesto indispensable para la procedencia de la suspensión solicitada ante la autoridad exactora, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o el Juez de Distrito; existe disposición expresa en el Código Fiscal de la Federación, artículo 141, que en ningún caso se podrá dispensar el otorgamiento de la garantía.

En el juicio de nulidad, la solicitud de suspensión conforme al artículo 208-Bis del Código Fiscal de la Federación, se podrá formular en la demanda, o mediante escrito presentado ante la Sala del conocimiento hasta antes de que se

dicte la sentencia definitiva; establecida en su exposición de motivos, como una medida cautelar cumpliendo con los requisitos de la Ley de Amparo y, así proteger adecuadamente a los demandantes.

C. MODELO DE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN.

El tema en estudio se concentra en la figura de la suspensión de la ejecución en el procedimiento contencioso administrativo; y a continuación se presentan dos ejemplos que conforme al artículo 208-Bis puede ésta ser formulada en la demanda y, mediante un escrito presentado ante la Sala que conozca del juicio que se tramita.

1. DEMANDA DE NULIDAD.

Al presentar la demanda de nulidad, cumpliendo con los requisitos establecidos en el artículo 208 y, acompañando las documentales correspondientes acorde al artículo 209 ambos del Código Fiscal de la Federación, la parte actora, señala:

“CAPÍTULO DE SUSPENSIÓN:

Atento a lo que dispone el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, se solicita a Su Señoría, ordene la suspensión provisional y luego la definitiva de

la ejecución del acto impugnado, una vez que de conformidad con la fracción VII segundo párrafo del artículo en cita, se ha constituido garantía del interés fiscal ante la exactora, lo que se acredita con copia del escrito de ofrecimiento de garantía ante la propia autoridad fiscal, dicha garantía consiste en todo lo que de hecho y por derecho le corresponde a su representada.”

2. ESCRITO DE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN.

**“MAGISTRADO INSTRUCTOR DE LA
SEGUNDA SALA REGIONAL DEL
NORESTE DEL H. TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA
Presente.-**

Mayra Soto Luevano, Abogada autorizada en términos del artículo 200 del Código Fiscal de la Federación, dentro del expediente citado al rubro, ocurro ante Usted con el debido respeto a solicitar la Suspensión, en Contra del procedimiento Administrativo incoado en contra de la parte actora, por la Administración Local de Recaudación de Monterrey.

ANTECEDENTE:

1.- En fecha 24 de junio del 2002, se presentó Demanda de Nulidad antes esa H. Sala, en contra de la

resolución 324-SAT-19-I-S4-06889 de fecha 16 de mayo de 2002, emitida por la Administración Local de Auditoría Fiscal de Guadalupe, N.L.

2.- Actualmente, se ha presentado un notificador ejecutor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para exigir el pago de los créditos generados por la resolución impugnada, razón por la cual acudo ante esa H. Sala a solicitar:

Se sirva a Ordenar se suspenda el Procedimiento Administrativo de Ejecución incoado en contra de la actora por la Administración Local de Recaudación de Monterrey, con motivo de los créditos antes citados, y así mismo en términos del artículo 208-Bis, del Código Fiscal de la Federación, se le dispense de la garantía del interés fiscal debido a que su capacidad económica no le permite garantizarlo, compruebo lo anterior con copia certificada de Estudio socioeconómico que le realizó el Instituto Federal de Defensoría Pública, para poder brindarme el Servicio de representación, ya que actualmente se encuentra divorciada no contando con más ingreso que el que gana esporádicamente.

Por lo anterior le reitero la solicitud, a fin de que se le otorgue la suspensión provisional y en su caso la definitiva.

Justa y legal mi solicitud, espero sea proveída de conformidad.

ATENTAMENTE

Monterrey, Nuevo León, 17 de octubre de 2002.

LIC. MAYRA SOTO LUEVANO”

D. SUSPENSIÓN PROVISIONAL

El artículo 208 Bis, fracción III del Código Fiscal de la Federación, establece:

“III. En el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, se podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución.”

Los supuestos que contempla la ley, con relación a la figura en estudio, son: el tiempo para conceder o no la suspensión; esto es al acordar la solicitud; que puede ser al momento en que se admite la demanda, en los casos aquellos que la misma es solicitada en el escrito a través del cual se interpone el juicio de nulidad; o cuando es por escrito presentado en cualquier etapa del juicio, antes de que se dicte la sentencia.

La suspensión de la ejecución sólo puede solicitarse con relación al acto que esté impugnado el particular; de ningún otro acto que si bien, tenga relación con el controvertido en juicio no, es demandado expresamente.

Asimismo, se establece una restricción en cuanto al derecho de defensa del particular que considere que la decisión del Magistrado Instructor no se encuentra ajustada a derecho; puesto que existe prohibición expresa de interponer alguno recurso en su contra.

Los motivos que llevaron al legislador a plasmar la improcedencia *ipso iure* de cualquier recurso que se pretenda interponer en contra de la decisión del Instructor, pudiese obedecer al procedimiento sumario que encierra la figura jurídica en sí y, de permitirse ocasionaría el retraso en la continuación del procedimiento lo cual pudiese acarrear serios perjuicios al particular o la autoridad.

Además, la garantía constitucional de tener acceso a “una justicia pronta y expedita”, es resguardada; aunque también en sentido contrario puede considerarse que en estricta observancia a la garantía tutelada por el artículo 14 Constitucional relacionado con lo dispuesto en el numeral 17 en realidad se priva al particular de un medio de defensa donde pudiese ser oído.

Al respecto, existe un criterio aislado del Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XV, Abril 2002, Novena Época,

p.1281, en el sentido de que al establecer el dispositivo legal 208 Bis del Código Fiscal de la Federación que en contra del auto que decreta o niegue la suspensión provisional no procede recurso alguno, se deja al particular en estado de indefensión, que al efecto se transcribe:

“JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 208-BIS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN ESTABLECE DETERMINADAS REGLAS, QUE SI BIEN NO CONSTITUYEN REQUISITOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO, SÍ DEBEN SER TOMADAS EN CONSIDERACIÓN POR EL JUEZ DE DISTRITO AL INTERPRETAR Y APLICAR EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XV, DE LA LEY DE AMPARO. El artículo 208-bis del Código Fiscal de la Federación establece que la suspensión del acto impugnado mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede ser solicitada mientras no se dicte sentencia, es decir, que una vez dictada ésta y aunque aún no haya causado ejecutoria, no será procedente el otorgamiento de la medida precautoria citada; por otra parte, el mencionado dispositivo establece que en contra del auto que decreta o niegue la suspensión provisional no procede recurso alguno; finalmente, dispone que el Magistrado instructor dará cuenta a la Sala con la solicitud de suspensión, para que ésta resuelva lo conducente en un término máximo de cinco días mediante sentencia interlocutoria. Las anteriores disposiciones tienen relevancia y deben ser tomadas en consideración por el Juez de Distrito, al interpretar y aplicar el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, en virtud de que si bien es cierto que no constituyen propiamente requisitos que el código tributario federal establezca para la procedencia de la medida precautoria citada, sí son obstáculos para que el particular pueda obtenerla. En efecto, en cuanto al primero de los aspectos previamente señalados, la ley reguladora del juicio de garantías prevé en su artículo 141 que la suspensión puede ser solicitada mientras la sentencia respectiva no cause ejecutoria, es decir, no basta con que se dicte sentencia para que se torne improcedente la medida suspensiva, sino que mientras la resolución no adquiera ejecutoriedad, el quejoso continúa en posibilidad de obtenerla; por otra parte, en el juicio de garantías es recurrible el auto mediante el cual, en su caso, se niega la suspensión provisional, por lo que a diferencia de lo que sucede en el juicio de nulidad, en aquél no se deja al particular actor en estado de indefensión, ya que mediante el recurso de queja previsto en el artículo 95, fracción XI, de la ley de la materia, puede impugnar mediante un procedimiento agilísimo la negativa a otorgarle provisionalmente la medida suspensiva; finalmente, el tiempo que en el juicio de nulidad se requiere para que el actor pueda obtener la suspensión definitiva es otro elemento que opera en su contra, ya que el Magistrado instructor dispondría -conforme al artículo 297 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de

aplicación supletoria- de un plazo de tres días para dar cuenta con la petición respectiva a la Sala competente, y ésta, a su vez, dispondría hasta de cinco días para resolver lo que estime conducente, mientras que según lo previsto en los artículos 131 y 148 de la Ley de Amparo, solicitada la suspensión de los actos reclamados, el Juez de Distrito debe proveer dentro de las veinticuatro horas siguientes, requiriendo informe previo a la autoridad responsable, quien debe rendirlo dentro de las veinticuatro horas siguientes y una vez transcurrido este último término, con informe o sin él, el juzgador federal debe celebrar la audiencia incidental correspondiente dentro de las setenta y dos horas siguientes y dictar en ella la resolución respectiva, concediéndola o negándola, todo lo cual pone de manifiesto la mayor dificultad que para el particular representa la obtención de la suspensión en el juicio administrativo de mérito, con el consecuente riesgo de que el acto reclamado sea ejecutado de una manera irreparable a pesar de poder obtener resolución favorable en el fondo del asunto. DÉCIMO SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 10712/2001. José Francisco Barrios Pérez. 21 de enero de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Arturo Camero Ocampo. Secretario: Alfredo Cid García.”

El artículo 95 de la Ley de Amparo establece que procederá el recurso de queja en contra del auto dicte el Juez de Distrito mediante el cual se conceda o niegue la suspensión; por lo que presumo que al estar basada la figura de suspensión en el procedimiento contencioso administrativo en la medida cautelar del amparo, su interpretación me llevaría a considerar, que la redacción del texto legal no es restrictiva, como lo es en el juicio de garantías.

La facultad del Magistrado Instructor es discrecional al carecer de reglas precisas que debe tomar en consideración para resolver sobre la medida cautelar, debiendo de tener cuidado el Instructor de no ejercer dicha facultad arbitrariamente, toda vez que el criterio que se desprende de la redacción del artículo multicomentado es que los supuestos de procedencia que prevé es

únicamente respecto de la suspensión definitiva, puesto que cada uno de ellos, se encuentra en fracciones posteriores a la cita de la sentencia interlocutoria pronunciada por los Magistrados integrantes de la Sala del Conocimiento.

El principio de legalidad tutelado por la norma Constitucional se respeta con lo preceptuado en la norma, esto es, el pronunciamiento se sujetará a derecho; sin embargo adolece de seguridad y certeza jurídica para el particular al desconocer qué elementos tomará en consideración el Juzgador.

Además, la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles de conformidad con el artículo 5 del Código Fiscal de la Federación, no es observable en este caso, al no regularse de forma alguna las medidas sobre las cuales debe regirse la facultad del Magistrado.

E. SUSPENSIÓN DEFINITIVA

La Sala Regional del Conocimiento debe emitir una resolución interlocutoria que decrete o niegue la suspensión definitiva de la ejecución dentro del término de cinco días, de conformidad con lo establecido en el artículo 208-Bis, fracción IV del Código Fiscal de la Federación.

Es obligación del Magistrado Instructor del juicio dar cuenta a la Sala para que dentro del mencionado término se pronuncie la resolución interlocutoria;

cuestión que interpretada por la sustentante, debe de computarse a partir del auto en que se acuerde la solicitud de suspensión y, en el cual se resuelve si se concede o no la suspensión provisional.

La sentencia que dicte la Sala debe de ser en forma Colegiada, esto es, los tres Magistrados integrantes deben de emitir la resolución y, votarla, siendo su firma la expresión gráfica de ello, autorizada con la firma del Secretario de Acuerdos.

La ley establece tres supuestos de excepción para exigir el depósito de la cantidad que se adeude ante la Tesorería de la Federación o de la Entidad Federativa que corresponda, que son:

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

En éste último supuesto, se asegurará el interés fiscal por cualquiera de los medio permitidos por las leyes fiscales aplicables.

Al referirse, el primero de ellos al Magistrado, me hace suponer que es sólo con relación de la suspensión provisional; al igual, por lo que toca a la parte final del precepto en comento, que establece que la Sala mientras no se dicte sentencia podrá modificar o revocar el auto que haya decretado o negado la suspensión cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

La anterior consideración obedece a que sólo refiere a la apreciación del Magistrado y, no del Cuerpo Colegiado que debe resolver sobre la suspensión definitiva; y, en el segundo de ellos, se habla del acuerdo, siendo que la suspensión definitiva se dictará en una sentencia interlocutoria, lo cual conforme a la doctrina no es un acuerdo; sin embargo del análisis efectuado al capítulo de suspensión previsto en la Ley de Amparo, resulta claro que el legislador lo único que hizo fue reproducir en el Código Fiscal de la Federación, lo estatuido en la legislación federal reglamentaria. Opinión que también estima el Magistrado Jorge Luis Rosas Sierra, según lo señaló así en la entrevista que se realizó como parte de la Investigación de Campo y, se señala en el capítulo respectivo de la presente tesis.

Al tratarse de una sentencia debe de cumplir con el principio de congruencia al resolver la controversia planteada, que en esencia está referido a que la resolución sea congruente no sólo consigo misma sino también con la litis, lo cual estriba en que al resolverse dicha controversia se haga atendiendo a lo planteado por las partes, sin omitir nada ni añadir cuestiones no hechas valer, ni contener consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos; sin

embargo, la resolución que la Sala del Conocimiento emite, sólo lo hace con el análisis de lo expresado por la parte actora y las pruebas acompañadas observando la congruencia externa de la sentencia que implica que la decisión sea correspondiente y proporcional a la pretensión del demandante.

F. REQUISITOS

El artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación en estudio, establece requisitos para solicitar la suspensión de la ejecución; así como requisitos para concederla definitivamente.

En primer término, el interesado debe solicitar a la Sala que esté conociendo el juicio de nulidad, lo cual implica que el Juzgador no puede otorgar de oficio la suspensión, tiene que ser a gestión de la parte afectada.

La solicitud tiene que formularse por escrito, puede ser en la demanda de nulidad; o, mediante documento presentando hasta antes que se dicte sentencia. Lo cual significa que la oportunidad de pedirla es amplia, puesto que durante la instrucción del procedimiento, puede el particular solicitarla.

Es claro, que toda acción debe de hacerse por quien tiene interés jurídico; ésa expresión tiene dos significados, en términos generales, la pretensión

que se encuentra reconocida por las normas de derecho; en materia procesal, la pretensión que intenta tutelar un derecho subjetivo mediante el ejercicio de la acción jurisdiccional.³²

Para Hugo Rocco, procesalista italiano, el interés jurídico procesal se divide en dos: primario, consistente en el derecho público, autónomo y abstracto de poner en movimiento la actividad de los órganos jurisdiccionales; y, secundario, es, por el contrario, la pretensión fundada o infundada de obtener una sentencia favorable.³³

Así pues, la solicitud de suspensión sólo puede presentarse por quien tenga interés jurídico, por sus propios derechos o a través de su representante; máxime, que el artículo 200 del Ordenamiento Tributario en cita, establece que ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no procede la gestión de derechos, por ende, quien promueve a nombre de otro debe de acreditar que la representación le fue otorgada, a más tardar en la fecha de presentación de la demanda o de la contestación, en su caso.

Para efectos de otorgar la suspensión definitiva se deben observar las reglas que se prevén en el numeral 208 Bis para ello, siendo las siguientes:

³² Instituto de Investigaciones Jurídicas, *"Diccionario Jurídico Mexicano"*. (México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A. Universidad autónoma de México, Vol I – O, c1994) pp.1776-1777.

³³ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ob. Cit., p 1778.

a) Como regla general para la procedencia de la suspensión, se contempla que la suspensión debe negarse cuando de otorgarse pueda ocasionar perjuicio al interés general.

En este caso, se salvaguarda “el bien común como fin valioso que persigue el derecho”³⁴; toda vez que el bien de todos no puede quedar en segundo plano ante el bien de uno, debe buscarse un equilibrio a efecto de lograr que la justicia impere en el estado de derecho

Como ejemplo de un acto administrativo que se impugne ante el Tribunal y, que de concederse la suspensión podría ocasionarse perjuicio al interés general, se tiene cuando se trata de una resolución recaída a un procedimiento disciplinario al enjuiciante en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, en la cual se le tuvo como administrativamente responsable sancionándole con la suspensión temporal sin goce de sueldo respecto del cargo público que desempeñaba; puesto que el interés de la sociedad es que los servidores públicos desempeñen debidamente su función y, de conceder la suspensión ocasionaría mantener activo un servidor público que presumiblemente actuó en contravención a las disposiciones de orden público.

³⁴ Basave Fernández, Agustín, *Filosofía del Derecho*. (México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A., c2001) p 698.

Con relación al tema, la Quinta Sala Regional Metropolitana pronunció la tesis con el rubro: "RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- ES IMPORCEDENTE CONCEDER LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 208 BIS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN (VIGENTE A PARTIR DEL 1º DE ENERO DE 2001), publicada en la Revista Oficial del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Número 13, Quinta Época, Año II, Enero 2002, p 122.

b) Asimismo, en tutela de los daños o perjuicios que pueda ocasionar la suspensión o inejecución del acto impugnado a la parte contraria o a terceros, se concederá, si el particular 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.

La palabra daño, proviene "del latín *damnum*, daño, deterioro, menoscabo, destrucción, ofensa, o dolor que se provocan en la persona, cosas, o valores morales o sociales de alguien".³⁵; el perjuicio, alude en materia civil, a la falta de ganancia lícita que debía obtener el acreedor, lo cual es materia de indemnización.³⁶

³⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas, "*Diccionario Jurídico Mexicano*". (México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A. Universidad autónoma de México, Vol D – H, c1994) p.815.

³⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas, "*Diccionario Jurídico Mexicano*". (México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A. Universidad Autónoma de México, Vol I – O, c1994) p.1679.

En este supuesto, la ley de la materia no establece procedimiento alguno para el Juzgador a efecto de determinar el perjuicio ocasionado, al sólo señalar que debe de otorgarse garantía bastante para reparar el daño o el perjuicio ocasionado con la concesión de la suspensión o inejecución del acto impugnado cuando no se trate de algún crédito fiscal. Tal sería el caso de la impugnación de resoluciones dictadas por el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, en las cuales existe un derecho de un tercero afectado, como lo es quien hubiese presentado la denuncia ante el citado Instituto.

c) Tratándose de la solicitud de suspensión de la ejecución de contribuciones, procederá la suspensión, previo depósito de la cantidad que se adeude ante la Tesorería de la Federación o de la Entidad Federativa que corresponda.

La Ley de la Materia establece supuestos de excepción para exigirse el depósito, cuando:

1. Se trate de sumas que exceda de la posibilidad del actor según apreciación del Magistrado.

2. Previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora.

3. Se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago.

En los dos últimos supuestos, la garantía del interés fiscal puede ser por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables; en específico, lo dispuesto en el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, que señala:

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

I. Depósito en dinero u otras formas de garantía financiera equivalente que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general que se efectúen en las cuentas de garantía del interés fiscal a que se refiere el artículo 141 – A.

II. Prenda o hipoteca.

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

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

V. Embargo en la vía administrativa.

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

El análisis de cada una de las formas señaladas fue objeto de estudio en el Capítulo II del presente trabajo, por lo que ahora sólo me limito a mencionarlas.

La excepción de exigir el depósito para garantizar el interés fiscal en el primero de los supuestos antes señalados, es una facultad discrecional para el Magistrado, quien debe analizar las pruebas ofrecidas por el solicitante y en su caso, considere que la cuantía del crédito que se cobra es superior a la posibilidad del particular de cubrirlo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en materia de amparo que, la facultad discrecional del Juez para conceder o negar la medida suspensiva, no debe ser ejercida arbitrariamente, según sostiene en la tesis de jurisprudencia número 124 visible en la Tercera Parte del Apéndice de 1975, que estatuye: "la facultad discrecional que la ley otorga para conceder la suspensión contra el pago de impuestos previo depósito, se aplica por regla general, en casos concretos, aislados, que no puedan ocasionar perjuicios al Estado; pero cuando con dicha suspensión se acarreen evidentes perjuicios al Estado porque se le prive de sumas cuantiosas, que le corresponden por concepto de impuestos, imposibilitando así la marcha normal de las funciones públicas, es improcedente conceder la suspensión contra el pago de impuestos"³⁷

Con relación al mismo tema, el Tribunal Colegiado del Quinto Circuito pronunció la tesis 994, publicada en el Apéndice de 1995, Tomo III, Parte TCC, p. 783 que establece que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisada en el párrafo anterior: "requiere, para su aplicación, que

³⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *"Manual del Juicio de Amparo"* . (México, D.F.: Ed. Themis, c1994) p. 119.

sea el Estado quien aporte en autos elementos de convicción suficientes que lleven al ánimo del juzgador la certeza de que efectivamente, de concederse la suspensión definitiva, se imposibilitaría la marcha normal de las funciones públicas, pues evidentemente se refiere a un caso extremo que pudiera dar lugar a perjudicar el desarrollo normal de los servicios públicos a cargo del Estado, porque el monto de los impuestos cuyo cobro entrañe los actos reclamados, sea de tal manera cuantioso, que su no percepción coloque al Estado en la situación de no poder desempeñar los servicios públicos a su cargo”.³⁸ Al efecto se transcribe:

“IMPUESTOS. SUSPENSION CONTRA SU PAGO. AL ESTADO CORRESPONDE LA CARGA DE LA PRUEBA. Este Tribunal considera que la tesis número 124 de la Tercera Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en 1975, que contiene las tesis de ejecutorias correspondientes a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, referida a que “la facultad discrecional que la ley otorga para conceder la suspensión contra el pago de impuestos previo depósito, se aplica por regla general, en casos concretos, aislados, que no pueden ocasionar perjuicios al Estado; pero cuando con dicha suspensión se acarreen evidentes perjuicios al Estado porque se le prive de sumas cuantiosas, que le correspondan por conceptos de impuestos, imposibilitando así la marcha normal de las funciones públicas, es improcedente conceder la suspensión contra el pago de impuestos”, requiere, para su aplicación, que sea el Estado quien aporte en autos elementos de convicción suficientes que lleven al ánimo del juzgador la certeza de que efectivamente, de concederse la suspensión definitiva, se imposibilitaría la marcha normal de las funciones públicas, pues evidentemente se refiere a un caso extremo que pudiera dar lugar a perjudicar el desarrollo normal de los servicios públicos a cargo del Estado, porque el monto de los impuestos cuyo cobro entrañen los actos reclamados, sea de tal manera cuantioso, que su no percepción coloque al Estado en la situación precaria de no poder desempeñar

³⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Op. Cit, p 119.

los servicios públicos a su cargo. TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

Precedentes

Séptima Época: Volúmenes 109-114, pág. 293. Incidente de suspensión en revisión 84/77. Comisariado Ejidal del Ejido Pozas de Arvizu, del Municipio de San Luis, Río Colorado, Sonora. Unanimidad de votos. Volúmenes 109-114, pág. 293. Incidente de suspensión en revisión 85/77. Comisariado Ejidal del Ejido La Grullita del Municipio de San Luis, Río Colorado, Sonora. Unanimidad de votos. Volúmenes 109-114, pág. 293. Incidente de suspensión en revisión 86/77. Comisariado Ejidal del Ejido Nuevo Michoacán, del Municipio de San Luis, Río Colorado, Sonora. Unanimidad de votos. Volúmenes 109-114, pág. 293. Incidente de suspensión en revisión 87/77. Comisariado Ejidal "Islita" del Municipio de San Luis, Río Colorado, Sonora. Unanimidad de votos. Volúmenes 109-114, pág. 293. Incidente de suspensión en revisión 88/77. Comisariado Ejidal del Ejido "Lagunitas". Unanimidad de votos.

Sin embargo, tales criterios no son de aplicación en el caso de la suspensión prevista en el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, puesto que la ley de la materia no contempla que en tratándose del trámite de la solicitud se corra traslado a la autoridad demandada para que desahogue vista de la misma y, aporte elementos que a su derecho convengan; simplemente el procedimiento prevé que el trámite iniciará con la solicitud formulada por el particular, y queda en el Magistrado, así como en la Sala, la decisión de otorgar o no la suspensión, con base en las constancias que obren en el expediente del juicio de nulidad y, que fueron aportadas por el impetrante.

La Segunda Sala Regional Metropolitana a efecto de dar trámite a la solicitud del particular observa lo dispuesto en el último párrafo del artículo 228 Bis

del Código Fiscal de la Federación, que establece: “si no está previsto algún trámite especial, los incidentes se substanciarán corriendo traslado de la promoción a las partes por el término de tres días. Con el escrito por el que se promueva el incidente o se desahogue el traslado concedido, se ofrecerán las pruebas pertinentes y se presentarán los documentos, los cuestionarios e interrogatorios de testigos y peritos, siendo aplicables para las pruebas pericial y testimonial las reglas relativas del principal”³⁹; según publicación en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa No. 16, Quinta Época, Abril 2002, pp 269 a 298, aclarando que ese es el trámite que se lleva a cabo en la Sala, más no es el criterio del Tribunal.

Procedimiento que se considera contraviene los motivos expuestos por los cuales se creó la figura de suspensión de la ejecución al adicionar el artículo 208 Bis al Código Fiscal de la Federación; al señalarse en la Exposición de Motivos⁴⁰, como propósito de otorgar a los contribuyentes un mayor nivel de seguridad jurídica, precisar las responsabilidades de dicho Tribunal y mejorar los instrumentos que la legislación otorga para la expedita administración de la justicia; con una clara intención de que el procedimiento en la medida cautelar sea sumario que como sinónimo es rápido.

Si bien, no existen juicio sumarios, sí dentro de un juicio puede referirse un procedimiento sumario, que en la doctrina se contemplan como

³⁹ Véase el artículo 228 Bis del Código Fiscal de la Federación.

⁴⁰ Gaceta Parlamentaria, año III, número 646-II, jueves 7 de diciembre de 2000

elementos esenciales del juicio: “supresión de la litiscontestatio y de las sentencias interlocutorias, brevedad de los plazos judiciales, supresión de las formalidades innecesarias, las facultades que se concedieron al juez para desechar de plano las actuaciones superfluas, poner término al debate y pronunciar la sentencia cuando estimaba que la instrucción estaba concluida”.⁴¹

En ese orden de ideas, es evidente que el procedimiento llevado a cabo dentro del juicio contencioso administrativo cumple con los requisitos para ser considerado sumario, en clara desventaja para las autoridades demandadas ya que la Sala Juzgadora al apreciar los hechos en forma equivocada puede otorgar la medida cautelar; lo cual sólo puede ser impugnado por la autoridad al interponer el recurso de revisión en contra de la sentencia definitiva dictada ante el Tribunal Colegiado que corresponda.

El Código Fiscal de la Federación establece en el artículo 239 C, fracción I, inciso c) que procederá el Recurso de Queja si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.

Asimismo, en contra de la resolución incidental dictada por la Sala Juzgadora procederá el juicio de amparo indirecto de conformidad con lo establecido en el artículo 114, fracción IV de la Ley de Amparo.

⁴¹ Pallares, Eduardo, “*Derecho Procesal Civil*”. . (México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A., c1986) p557.

La suspensión de la ejecución solicitada en el Juicio de Nulidad pudiese ser considerada como benigna para el particular tal como lo sostuvo el Magistrado Jaime Martínez Franco en la entrevista que se le formuló en el desarrollo del presente trabajo de investigación, toda vez que puede solicitarse en cualquier momento hasta antes de que se dicte la sentencia y, al prever que puede exceptuarse a la actora de garantizar el interés fiscal.

La facultad de conceder o no la medida cautelar, puede considerarse discrecional; sin embargo, al acordar la suspensión provisional debe el Magistrado Instructor apoyar su decisión en las constancias que integran el expediente. Máxime que la carga de la prueba corresponde al promovente, aunque como una diligencia para mejor proveer conforme al artículo 233 del Código Fiscal de la Federación, se puede solicitar a la autoridad rinda un informe.⁴²

⁴² Véase entrevista con el Magistrado Jorge Luis Rosas Sierra, Magistrado Presidente de la Segunda Sala Regional del Noreste.

CAPÍTULO V

JUICIO DE AMPARO

A. JUICIO DE AMPARO INDIRECTO

El juicio de amparo es guardián del Derecho y de la Constitución. La finalidad del juicio es precisamente esa: hacer respetar los imperativos constitucionales en beneficio del gobernado⁴³ ante actos del poder público. Se trata de un medio de defensa del particular frente a los actos inconstitucionales del Estado.

Toda actuación de las autoridades debe respetar los mandatos constitucionales, la esfera de competencia del Poder Judicial Federal abarca la totalidad de los ordenamientos legales que conformen el Derecho Positivo en el País; por lo que se considera que el juicio de garantías actúa como control de legalidad, en especial tratándose de las sentencias pronunciadas por jueces del país, locales y federales.

La Ley Reglamentaria del Amparo en 1869, prohibía su interposición contra resoluciones de carácter judicial, pero la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucional el artículo 8, que así lo regulaba.

⁴³ Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Manual del Juicio de Amparo*. (México, D.F.: Ed. Themis. c1994) p 3.

Los artículos 103 y 107 de Nuestra Constitución Federal regulan las bases del juicio de amparo, los cuales fueron reglamentados por la Ley de Amparo, en la cual se encuentran todos los supuestos de procedencia, las partes, el juzgador competente, los principios que deben observarse, la tramitación del juicio, los recursos y, las demás normas adjetivas aplicables; además se prevé como código de aplicación supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Así pues, existen el juicio de amparo indirecto, que se tramita ante el juez de Distrito; y, el juicio de amparo directo, tramitado ante los Tribunales Colegiados de Circuito, dependiendo del acto de autoridad que se esté impugnando.

El artículo 114 de la Ley de Amparo, establece los supuestos de procedencia del medio de defensa ante el Juez de Distrito, los cuales son:

"I.- CONTRA LEYES FEDERALES O LOCALES, TRATADOS INTERNACIONALES, REGLAMENTOS EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE ACUERDO CON LA FRACCION I DEL ARTICULO 89 CONSTITUCIONAL, REGLAMENTOS DE LEYES LOCALES EXPEDIDOS POR LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS, U OTROS REGLAMENTOS, DECRETOS O ACUERDOS DE OBSERVANCIA GENERAL, QUE POR SU SOLA ENTRADA EN VIGOR O CON MOTIVO DEL PRIMER ACTO DE APLICACION, CAUSEN PERJUICIOS AL QUEJOSO:

II.-CONTRA ACTOS QUE NO PROVENGAN DE TRIBUNALES JUDICIALES, ADMINISTRATIVOS O DEL TRABAJO.

EN ESTOS CASOS, CUANDO EL ACTO RECLAMADO EMANE DE UN PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO, EL AMPARO SOLO PODRA PROMOVERSE CONTRA LA RESOLUCION DEFINITIVA POR VIOLACIONES COMETIDAS

EN LA MISMA RESOLUCION O DURANTE EL PROCEDIMIENTO, SI POR VIRTUD DE ESTAS ULTIMAS HUBIERE QUEDADO SIN DEFENSA EL QUEJOSO O PRIVADO DE LOS DERECHOS QUE LA LEY DE LA MATERIA LE CONCEDA, A NO SER QUE EL AMPARO SEA PROMOVIDO POR PERSONA EXTRAÑA A LA CONTROVERSA.

III.-CONTRA ACTOS DE TRIBUNALES JUDICIALES, ADMINISTRATIVOS O DEL TRABAJO EJECUTADOS FUERA DE JUICIO O DESPUES DE CONCLUIDO.

SI SE TRATA DE ACTOS DE EJECUCION DE SENTENCIA, SOLO PODRA PROMOVERSE EL AMPARO CONTRA LA ULTIMA _ RESOLUCION DICTADA EN EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO, PUDIENDO RECLAMARSE EN LA MISMA DEMANDA LAS DEMAS VIOLACIONES COMETIDAS DURANTE ESE PROCEDIMIENTO, QUE HUBIEREN DEJADO SIN DEFENSA AL QUEJOSO.

TRATANDOSE DE REMATES, SOLO PODRA PROMOVERSE EL JUICIO CONTRA LA RESOLUCION DEFINITIVA EN QUE SE APRUEBEN O DESAPRUEBEN.

IV.-CONTRA ACTOS EN EL JUICIO QUE TENGAN SOBRE LAS PERSONAS O LAS COSAS UNA EJECUCION QUE SEA DE IMPOSIBLE REPARACION;

V.-CONTRA ACTOS EJECUTADOS DENTRO O FUERA DE JUICIO, QUE AFECTEN A PERSONAS EXTRAÑAS A EL, CUANDO LA LEY NO ESTABLEZCA A FAVOR DEL AFECTADO ALGUN RECURSO ORDINARIO O MEDIO DE DEFENSA QUE PUEDA TENER POR EFECTO MODIFICARLOS O REVOCARLOS, SIEMPRE QUE NO SE TRATE DEL JUICIO DE TERCERIA;

VI.-CONTRA LEYES O ACTOS DE LA AUTORIDAD FEDERAL O DE LOS ESTADOS, EN LOS CASOS DE LAS FRACCIONES II Y III DEL ARTICULO 10. DE ESTA LEY.

VII.- CONTRA LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO QUE CONFIRMEN EL NO EJERCICIO O EL DESISTIMIENTO DE LA ACCION PENAL, EN LOS TERMINOS DE LO DISPUESTO POR EL PARRAFO CUARTO DEL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL..”

El juicio de amparo indirecto se compone de dos cuadernos que se tramitan por forma separada: el incidental, en el cual el juez de Distrito resolverá sobre la suspensión provisional y la definitiva, pidiendo a la autoridad responsable

rinda su informe previo, dentro del término de 24 horas, contadas a partir de la notificación del auto por el cual se admite la demanda de amparo indirecto y, se prevé sobre la suspensión provisional. El juez con o sin el informe de la autoridad debidamente emplazada dictará la resolución incidental.

Asimismo, el Juez de Distrito debe señalar fecha y hora para la audiencia constitucional, otorgando un plazo de cinco días para que la autoridad responsable rinda su informe con justificación; y dictar en su momento, la resolución constitucional que resuelva sobre la concesión del amparo solicitado por el quejoso.

1. SUSPENSIÓN PROVISIONAL

La suspensión, como ya se había dicho, es la paralización temporal del acto reclamado a fin de que el juicio no quede sin materia, en el caso que de continuarse su ejecución se llegaran a cometer actos que fueran de imposible reparación para el quejoso.

La suspensión procede de oficio o a petición de parte. Procede de oficio cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o de alguno de los prohibidos por el artículo 22 Constitucional, actos de imposible reparación, cuando se trate de actos que puedan provocar la privación o suspensión de los bienes agrícolas. En este punto,

la Ley protege ampliamente a los gobernados que se dediquen a las actividades agrícolas.

La suspensión a petición de parte, puede pedirse en cualquier momento mientras no se dicte sentencia ejecutoria en el cuaderno relativo al fondo, incluso si se interpuso recurso de revisión y, éste no ha sido fallado.

La solicitud puede plantearse en la demanda o posteriormente. El otorgamiento de la suspensión es siempre y cuando, no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público. En este caso, queda a discreción del juzgador concederla o no, para lo cual, las autoridades responsables o los terceros perjudicados deben aportar al ánimo del juzgador elementos de convicción en el sentido que de concederse se estarían violando disposiciones de carácter público, todo con relación al acto reclamado.

En los casos, en que la suspensión pueda ocasionar daño o perjuicio al tercero, sólo se concederá si el quejoso otorga garantía para que se considere efectiva la medida cautelar. Si el amparo se pide contra el cobro de impuestos, multas u otros créditos fiscales, la suspensión se concederá discrecionalmente, previo depósito en la Tesorería de la Federación, de la Entidad Federativa o el Municipio que corresponda, o bien, ante la autoridad exactora; si las sumas exigidas exceden de la posibilidad del quejoso o si se trata de persona distinta al causante obligado directamente (en el caso de responsabilidad solidaria artículo

26 del Código Fiscal de la Federación), no se exigirá el depósito, pero el crédito debe estar garantizado por alguna de las otras formas que la ley establece.

Asimismo, se establece que el recurso de queja procederá en contra del auto que decreta o niegue la suspensión provisional, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 95 de la Ley de Amparo.

El auto que conceda la suspensión, puede ser revocado o modificado de sobrevenir un hecho superveniente, que sería un hecho que modificara la situación jurídica en que las cosas estaban colocadas al resolverse el incidente; tal cuestión no se trata de que aparezcan pruebas supervenientes, sino de un hecho de tal naturaleza que cambie el estado jurídico de las cosas.

2. SUSPENSIÓN DEFINITIVA

La suspensión definitiva se decretará o no, en la resolución incidental que dicte el juez de Distrito, con o sin el informe previo rendido por la autoridad responsable debidamente notificada.

La Ley de Amparo establece los casos en los cuales debe el juzgador conceder la suspensión definitiva del acto reclamado, debiendo reunirse los siguientes supuestos⁴⁴:

⁴⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación Op. Cit. P. 124

- a) Que lo solicite el quejoso;
- b) Que el acto reclamado sea cierto o se presuma su certeza, si la autoridad responsable no rindió su informe previo;
- c) Que el acto reclamado no se haya ejecutado;
- d) Que, de concederse la suspensión, no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de carácter público;
- e) Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que causen al quejoso la ejecución del acto reclamado; y
- f) Que la medida suspensiva no resulte ser constitutiva de derechos, sino que permita el disfrute de éstos mientras no se resuelva el juicio de amparo.

Quando se conceda la suspensión definitiva, el Juez de Distrito, procurará fijar la situación en que deberán quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta a tramitación del juicio.

En contra de la resolución incidental que decrete o niegue la suspensión definitiva se podrá interponer el recurso de revisión.

De las anteriores consideraciones, es dable afirmar que la figura jurídica creada en el Código Fiscal de la Federación dentro del Procedimiento Contencioso Administrativo, es una copia de los lineamientos que se contemplan en la Ley de Amparo; con excepción a la interposición en contra del auto que

conceda o niegue la suspensión provisional del acto reclamado, pues en el juicio de nulidad se prevé que contra el acuerdo del Magistrado Instructor dictado en el caso, no procederá recurso alguno.

B. JUICIO DE AMPARO DIRECTO

El juicio de amparo directo es competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, estableciéndose en el artículo 158 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, los supuestos de procedencia. Al efecto, se transcribe el numeral citado en primer término:

“EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO ES COMPETENCIA DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE CORRESPONDA, EN LOS TERMINOS ESTABLECIDOS POR LAS FRACCIONES V Y VI DEL ARTICULO 107 CONSTITUCIONAL, Y PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DEFINITIVAS O LAUDOS Y RESOLUCIONES QUE PONGAN FIN AL JUICIO, DICTADOS POR TRIBUNALES JUDICIALES, ADMINISTRATIVOS O DEL TRABAJO, RESPECTO DE LOS CUALES NO PROCEDA NINGUN RECURSO ORDINARIO POR EL QUE PUEDAN SER MODIFICADOS O REVOCADOS, YA SEA QUE LA VIOLACION SE COMETA EN ELLOS O QUE, COMETIDA DURANTE EL PROCEDIMIENTO, AFECTE A LAS DEFENSAS DEL QUEJOSO, TRASCENDIENDO AL RESULTADO DEL FALLO, Y POR VIOLACIONES DE GARANTIAS COMETIDAS EN LAS PROPIAS SENTENCIAS, LAUDOS O RESOLUCIONES INDICADOS.”

La Ley de Amparo prevé también la figura de la suspensión de la ejecución del acto reclamado tratándose de juicios de amparo directos, debiendo de solicitarse en la demanda que se presente ante la autoridad responsable, quien

deberá resolver sobre la procedencia o no de la misma; lo cual significa un momento más en que el particular puede solicitarla.

También es obligación de la autoridad responsable integrar debidamente el expediente de amparo, que la demanda de amparo se presente con las copias suficientes para el traslado a los terceros y, de no hacerlo el quejosos, debe requerírsele ante de enviar el expediente al Tribunal Colegiado en Turno, en el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe de ser al de Materia Administrativa.

Además, la demanda de amparo se tiene que certificar por el Secretario de Acuerdos con la fecha de notificación del acto reclamado, que lo constituye la sentencia dictada, con el señalamiento de los días inhábiles que transcurrieron entre tal fecha y la de presentación ante la Sala Regional del Conocimiento.

La autoridad responsable debe rendir un informe justificado relacionado con el acto que se impugna, en la práctica el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa remite como tal, los autos del expediente que integran el juicio de nulidad con el señalamiento de acreditar que la sentencia dictada no es violatoria de los artículos Constitucionales que alega el quejoso.

El Tribunal Colegiado que conoce del juicio de amparo, lo resolverá y, en el caso de conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión, se

notifica la resolución a la autoridad responsable, quien deberá acreditar el debido cumplimiento al fallo protector; de no concederse, solo se pide que se acuse recibo de la ejecutoria recibida así como de los autos del juicio.

Cuando, en la ejecutoria se resuelva sobre la constitucionalidad de algún artículo que se hubiese aplicado en la sentencia, conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El recurso de revisión, denominado revisión fiscal, previsto en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, se sigue en teoría las mismas reglas que el juicio de amparo directo, a excepción de que al tratarse de una autoridad administrativa la que lo promueve, no existen garantías que pudiesen haber sido violadas por la autoridad jurisdiccional.

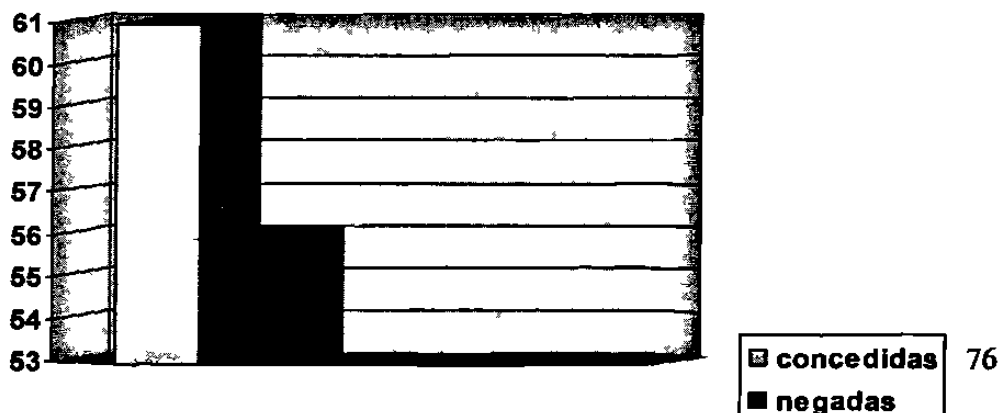
CAPÍTULO VI

INVESTIGACIÓN DE CAMPO

La investigación de campo que se presenta es un estudio de las solicitudes de suspensión de ejecución conforme al artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación presentadas ante la Segunda Sala Regional del Noreste en 2002, de enero a diciembre, así como de dos entrevistas efectuadas a los CC. Magistrados Jaime Martínez Franco y Jorge Luis Rosas Sierra del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Del análisis a las solicitudes de suspensión presentadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se obtuvieron los siguientes datos:

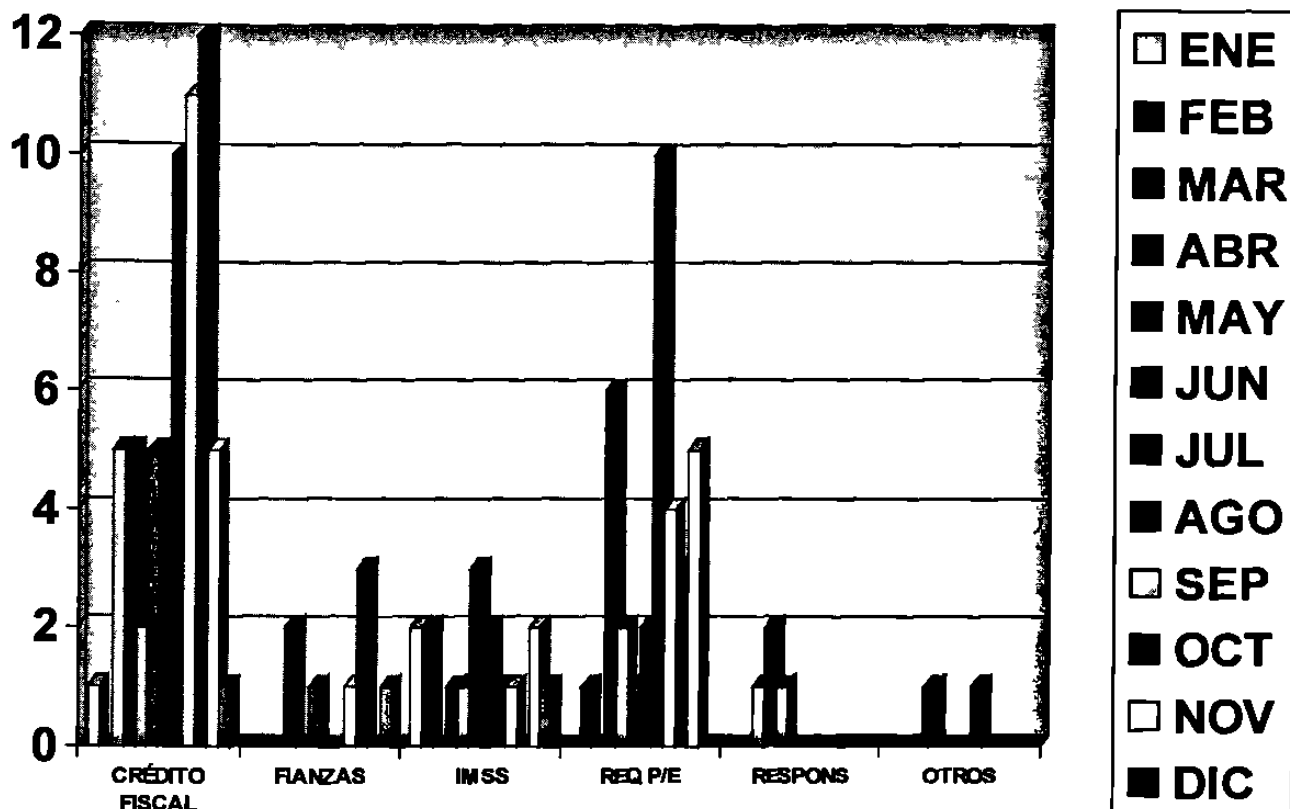
Se presentaron 117, solicitudes de suspensión de la ejecución, en 61 casos, se concedió la suspensión provisional y, por ende la definitiva; en 56 casos se negó la suspensión, éstos datos se colocaron en la siguiente gráfica:



De los 61 casos en que la medida cautelar fue concedida obedeció a lo siguiente: 34 de ellos por el ofrecimiento de garantía del interés fiscal, 6 por la presentación de un estudio socioeconómico que acreditaba su insolvencia, 3 al ser la parte actora organismos descentralizados, 9 al tratarse de una Institución de Fianzas se consideró de acreditada solvencia económica; y, en 9 de ellos no se exhibió alguna de las formas contempladas en ley para garantizar el crédito fiscal; en ninguno de los casos existió el depósito previo ante la Tesorería de la Federación, no obstante de tratarse del cobro de contribuciones.

La garantía ofrecida en los 34 casos, consistió en el embargo administrativo en 4 de ellos y, en los demás se exhibió de póliza de fianza.

Las materias de los juicios en los cuales se solicitó la suspensión fueron en 64 casos por créditos fiscales; 8, requerimientos de pólizas de fianza, 10 correspondientes al Instituto Mexicano del Seguro Social; 31, por requerimientos de pago efectuados por las Administraciones Locales de Recaudación del Servicio de Administración Tributaria; 3, eran asuntos de Responsabilidades de Servidores Públicos; y, en 1 caso por resolución de la Comisión Nacional del Agua; datos que se señalan en la siguiente gráfica:



En contra de 3 resoluciones por las cuales se negó la suspensión, en 1 de ellos se negó la suspensión definitiva al considerar que el acto reclamado se trataba de actos negativos; sin embargo, se otorgó el amparo y protección de la justicia al considerar que la Sala no analizó los argumentos de la solicitante.

ENTREVISTA MAGISTRADO JAIME MARTÍNEZ FRANCO

MAGISTRADO INSTRUCTOR DE LA PONENCIA I DE LA SEGUNDA SALA REGIONAL DEL NORESTE.

1. Considera Usted, que en la figura jurídica de la suspensión de la ejecución establecida en el artículo 208 bis del Código Fiscal de la Federación, se cumplen las formalidades esenciales del procedimiento y por qué?

R. En el caso de la suspensión del acto impugnado hay determinados requisitos que debe cumplir, pero no se está instaurando un procedimiento ni siquiera se corre traslado a la autoridad que deba cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento. Hay formalidades que debe cumplir el acto administrativo, estar por escrito, por autoridad competente, que se funde y motive.

2. Considera Usted que la figura de la suspensión de la ejecución conforme al artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, otorga certidumbre y seguridad jurídica al particular?

Pretende otorgarlo. El afectado por un acto de autoridad puede irse directamente ante la autoridad administrativa; sin embargo acude al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al sentirse con mas seguridad, lo que pasa es que la autoridad administrativa tiene mala fama, pretende es darle

seguridad a la persona afectada. La suspensión conforme al 208 Bis es más benigna, ya que en el artículo 141 establece que por ningún caso se dispensará el otorgamiento de la garantía; mientras que conforme al 208 Bis, queda la apreciación del Magistrado Instructor de no requerir la garantía.

Conforme a los otros artículos que contempla la suspensión establece un tiempo determinado para solicitarla; en cambio en el 208 bis, puede ser en cualquier momento hasta antes que se dicte sentencia.

ENTREVISTA MAGISTRADO JORGE LUIS ROSAS SIERRA

MAGISTRADO PRESIDENTE DE LA SEGUNDA SALA REGIONAL DEL NORESTE

- 1. Considera Usted, que en la figura jurídica de la suspensión de la ejecución establecida en el artículo 208 bis del Código Fiscal de la Federación, se cumplen las formalidades esenciales del procedimiento y por qué?.**

R. Sí se cumple al estar contemplada la suspensión en una ley, por ende es legal; las formalidades se cumplen cuando se dicta la suspensión provisional y luego la definitiva y, cuando se emite indebidamente se pueden violar las formalidades.

2.- Considera Usted que la figura de la suspensión de la ejecución conforme al artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, otorga certidumbre y seguridad jurídica al particular?

R.- Si, creo que se otorga seguridad jurídica al particular, si en primera instancia se concede la suspensión, le da certeza al particular de que el acto se suspenderá, le da certeza jurídica desde una vez que se decreta la suspensión provisional. Se pudiese hablar de una facultad discrecional para el Magistrado Instructor; pero desde el primer acuerdo en que concede o niega la suspensión provisional la decisión del Magistrado Instructor se apoya en las constancias que integran el expediente. En la práctica el acuerdo de suspensión provisional y la resolución definitiva se dictan conjuntamente.

Al ser el particular quien solicita la suspensión, la carga de la prueba le corresponde a la parte actora, pero dependiendo del asunto a resolver se puede pedir un informe a las autoridades, sin embargo, no estamos ante un incidente, es una figura de suspensión conforme la suspensión en la ley de Amparo.

Por un hecho superveniente la Sala puede modificar la sentencia interlocutoria, y, no por el Magistrado Instructor, ya que este no puede revocar una sentencia dictada en Colegiado. Además que auto también se refiere a actuación.

CONCLUSIONES

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene un origen francés adecuado a la organización de Estado de conformidad con Nuestra Constitución Política. Surgió a la vida con la Ley de Justicia Fiscal de 1936, que entró en vigor el 1° de enero de 1937.

El entorno Constitucional del Derecho Administrativo debe contemplar los Principios Generales del Derecho de Igualdad y Certeza y Seguridad Jurídica; sin embargo la figura jurídica de la Suspensión de la Ejecución en el Procedimiento Contencioso Administrativo no cumple con todas las máximas establecidas, ya que el artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación que lo preceptúa, los pasa por alto, pues aún y cuando se trate de una suspensión más benéfica para el gobernado, no existen lineamientos que deben tomarse en cuenta específicamente en la suspensión provisional, lo cual puede ocasionar que la decisión tomada por el Magistrado Instructor llegue a ser arbitraria y, contra ella no es procedente algún recurso. A diferencia de lo que establece la Ley de Amparo en el capítulo de suspensión del acto reclamado del juicio llevado ante el Juez de Distrito.

Los criterios de los Magistrados de la Segunda Sala Regional del Noreste difieren en razón de que no existen formalidades en el procedimiento que

debe seguirse cuando el particular solicita la suspensión ante el Tribunal, por lo que es necesario una reforma al artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, para que se incluyan en él las formalidades esenciales del procedimiento y los requisitos para que en el caso de otorgar la suspensión, el interés del fisco federal, como bien común, quede debidamente protegido.

BIBLIOGRAFIA

A. TEXTOS

- Arrijoa Vizcaino, Adolfo. **DERECHO FISCAL**. Ed. Themis. 5ª ed. México. 1989.
- Azua Reyes, Sergio. **LOS PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO**. Ed. Porrúa. México. 1989.
- Basave Fernández del Valle, Agustín. **FILOSOFÍA DEL DERECHO**. Ed. Porrúa. México. 2001.
- Del Vecchio, Giorgio. **FILOSOFÍA DEL DERECHO**. Busch Casa Ed, S.A. 9ª ed. México. 1991.
- Burgoa, Ignacio. **EL JUICIO DE AMPARO**. Ed. Porrúa. 12ª ed. México. 1977.
- Fraga, Gabino. **DERECHO ADMINISTRATIVO**. Ed. Porrúa. 10ª ed. México. 1994.
- Garza Mercado, Ario. **MANUAL DE TÉCNICAS DE LA INVESTIGACIÓN JURÍDICA**. Ed. El Colegio de México. 2ª reimpresión. México. 1972.
- Garza Mercado, Ario. **FUENTES DE INFORMACIÓN EN CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**. Ed. El Colegio de México. 1ª ed. México. 1999.
- Garza Mercado, Ario. **NORMAS DE ESTILO BIBLIOGRÁFICO PARA ENSAYOS SEMESTRALES Y TESIS**. Ed. El Colegio de México. 2ª ed. México. 2000.
- Dublan, Manuel. **DERECHO FISCAL**. Ed. Textos Universitarios, S.A., Distribuidor Librería de Manuel Porrúa, S.A. México. 1975.

- Instituto de Investigaciones Jurídicas. **DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO**. Ed. Porrúa. 7ª ed. México 1994. Cuatro Volúmenes.
- J. Garza Servando. **LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN EL DERECHO TRIBUTARIO**. Ed. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. México 2002.
- Margain Manautou, Emilio. **INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO**. Ed. Universidad Autónoma de San Luis Potosí. 7ª ed.
 ▪ México. 1983.
- Pallares, Eduardo. **DERECHO PROCESAL CIVIL**. Ed. Porrúa. 12ª ed. México. 1986.
- Petit George, Eugene. **DERECHO ROMANO**. Ed. Porrúa. 11ª reimpresión. México. 1994.
- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. **PROCEDIMIENTOS EN MATERIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. MÓDULOS I, II Y III**. Ed. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. México. 2000.
- **Revistas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Nos. 13, 14, 21 y 22**. Ed. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Quinta Época,. Año II. México.
- Rodríguez Lobato, Raúl. **DERECHO FISCAL** Colección de Textos Universitarios Oxford Pres. 2ª ed. México. 2000.
- Sánchez Hernández, Mayolo. **DERECHO TRIBUTARIO**. Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor. 2ª ed. México. 1988.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. **MANUAL DEL JUICIO DE AMPARO**. Ed. Themis. 2ª ed. México. 1994.

B. LEYES, ACUERDOS Y DECRETOS

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN
- DECRETO PUBLICADO EN DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2000
- LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 CONSTITUCIONALES
- CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN
- CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DE APLICACIÓN SUPLETORIA

C. ENTREVISTAS

MAGISTRADO JAIME MARTÍNEZ FRANCO
Segunda Sala Regional del Noreste
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

MAGISTRADO JORGE LUIS ROSAS SIERRA
Presidente de la Segunda Sala Regional del Noreste
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I. ANTECEDENTES	
A. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	3
B. Garantía de Audiencia.	7
C. Principio o Garantía de Legalidad.	10
D. Principio de Equidad y Proporcionalidad.	12
E. Principio de Igualdad.	16
F. Principio de Certeza y Seguridad Jurídica.	17
CAPITULO II. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN	
A. Generalidades.	20
B. Etapas	23
1. Requerimiento de pago.	24
2. Embargo Administrativo	25
3. Intervención.	27
4. Remate y/o Adjudicación.	28
CAPITULO III. FORMAS DE GARANTIZAR EL INTERÉS FISCAL	
A. Generalidades.	32
B. Clasificación.	33
CAPITULO IV. LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN	
A. Objeto jurídico del procedimiento administrativo de ejecución.	37
B. Definición de la suspensión.	40
C. Modelo de solicitud de suspensión.	44
1. Demanda de Nulidad.	44
2. Escrito de solicitud.	45
D. Suspensión Provisional.	47
E. Suspensión Definitiva.	51
F. Requisitos.	54

CAPITULO V. JUICIO DE AMPARO

A. El Juicio de Amparo Indirecto.	66
1. Suspensión provisional.	69
2. Suspensión Definitiva.	71
B. El Juicio de Amparo Directo.	73

CAPITULO VI. INVESTIGACIÓN DE CAMPO

A. Observación de la solicitudes presentadas ante la Segunda Sala Regional del Noreste.	76
B. Entrevistas.	77

CONCLUSIONES.	82
---------------------------	-----------

BIBLIOGRAFÍA.	84
---------------------------	-----------

