

OSCILACIONES ENTRE EL AMPARO Y LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA. NOTAS SOBRE LA JURISPRUDENCIA DEDICADA A LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO ADMINISTRATIVO (EL NUEVO CRITERIO DE 2007)

Miguel PÉREZ LÓPEZ*

*A la memoria de mi maestro,
el magistrado de circuito
don Samuel Hernández Viazcón,
en recuerdo a sus lecciones
sobre la suspensión en el amparo*

SUMARIO: I. Introito. II. La excepción al principio de definitividad antes de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. III. La suspensión en la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y el nuevo criterio jurisprudencial de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. IV. Comentarios finales.

I. INTROITO

En la doctrina mexicana del juicio de amparo, el principio de definitividad ha sido tratado en forma contundente: el gobernado podrá impetrar la acción de amparo si previamente agota los medios ordinarios de defensa en contra de los actos de autoridad que afecten sus derechos e intereses. Lo que ha sido importante en la práctica de dicho juicio constitucional es la actualización de los supuestos que permiten salvar dicho principio con el fin de evitar los medios ordinarios de las distintas vertientes materiales del proceso de amparo. Es en el campo administrativo

* Profesor e investigador de Teoría constitucional y Derecho procesal administrativo en el Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

donde encontramos varias excepciones al principio de definitividad, derivadas de la ley o de la interpretación judicial, y de ellas descuella la contenida en la fracción IV del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: no será necesario agotar los recursos, juicio o medios de defensa que pudieran proceder contra las resoluciones administrativas, si la ley creadora de esas instancias ordinarias exige mayores requisitos para otorgar la suspensión del acto reclamado que los previstos en la Ley de Amparo (artículos 124 y 135 para la materia administrativa).¹ E inclusive, desde una interpretación teleológica común en los tribunales de amparo, también se estaría exento de acudir a las vías ordinarias si las leyes que las establecen omiten instituir la medida suspensiva, porque, como lo expresa el jurista español Eduardo García de Enterría, la tutela judicial no es efectiva si falta la justicia cautelar.² La excepción constitucional a la definitividad tiene su proyección secundaria en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo.

Estas notas tienen por objeto exponer, así sea en forma somera, el criterio jurisprudencial que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha elaborado respecto de la suspensión contenida en la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA), pero antes se hará una noticia sintética de la evolución de la suspensión del acto impugnado ante el contencioso administrativo federal y el tratamiento jurisprudencial respecto de la excepción del principio de definitividad del amparo por exceso de requisitos legales para otorgar la suspensión en los juicios sustanciados ante el Tribunal Fiscal de la Federación (TFF), hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), interpretación judicial llevada a cabo por la Segunda Sala, mediante la resolución de contradicciones de tesis.

¹ La excepción al principio de definitividad prevista en la fracción IV del artículo 107 constitucional se halla reglamentada en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo.

² García de Enterría, Eduardo, *La batalla por las medidas cautelares*, Madrid, Civitas, 1990.

II. LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD ANTES DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1. *La jurisprudencia de la Segunda Sala, anterior a la reforma procesal de 2000*

El tratamiento doctrinal sobre la suspensión en materia administrativa ha sido sobresaliente, en especial las obras de Ricardo Couto³ y Genaro David Góngora Pimentel⁴ han incidido en la formación de los criterios judiciales trascendentes.⁵

La relación entre el juicio de amparo y los tribunales dotados de jurisdicción administrativa, sucintamente ha resultado compleja. Sabido es que cuando se creó el TFF, en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 26 de agosto de 1936, se aclaró que la estructura procesal del juicio de nulidad estaría inspirado en el esquema del juicio de amparo indirecto, sin embargo, en materia de suspensión se mostró un desenvolvimiento diferente, en atención a la dominante competencia tributaria del TFF, donde resulta determinante, al menos todavía en México, que la administración pública tuviese garantizado el interés fiscal.

La evolución legislativa de la jurisdicción administrativa federal entre 1936 y 2000 (caracterizada por el aumento de la competencia del TFF, desconcentración territorial de dicho órgano jurisdiccional y las reformas procesales de 1987-88 y de 1995)⁶ repercutió escasamente en la institución cautelar: ajena a las materias administrativas no tri-

³ Couto, Ricardo, *Tratado teórico práctico sobre la suspensión en el juicio de amparo*, 4a. ed., México, Porrúa, 1980, pp. 151-155.

⁴ Góngora Pimentel, Genaro David, *La suspensión en materia administrativa*, 9a. ed., México, Porrúa, 2005.

⁵ También son de atenderse los planteamientos sobre el tema de la suspensión del proceso de amparo en materia administrativa de Serrano Robles, Arturo, "El juicio de amparo en general y las particularidades del amparo administrativo", en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del juicio de amparo*, 6a. reimpr., México, Themis, 1990, pp. 105-118, y Castro y Castro, Juventino V., *La suspensión del acto reclamado en el amparo*, México, Porrúa.

⁶ González Pérez, Jesús y Vázquez Alfaro, José Luis, *Derecho procesal administrativo federal*, México, Porrúa, 2007, pp. 11-24.

butarias, la suspensión en la sede jurisdiccional operaba de forma subsidiaria, pues la suspensión debía ser solicitada previamente a la autoridad fiscal ejecutora, y ante el TFF se hacía valer el incidente de suspensión en caso de negativa, reinicio de ejecución o rechazo de la garantía.

En esta etapa encontramos que la Segunda Sala estableció, en un lapso de tres años, dos criterios jurisprudenciales que, aunque se refirieron a figuras fiscales distintas (multas y contribuciones), ambas pueden ser exigidas a través de la facultad económico-coactiva, lo que el administrado trata de evitar y, en consecuencia, solicita la suspensión del procedimiento de ejecución.

El primer criterio, la tesis 2a./J 8/97, de rubro “MULTAS ADMINISTRATIVAS O NO FISCALES, PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD EN EL AMPARO CONTRA LAS”,⁷ expresó que el artículo 144 del Código Fiscal de la Federación (CFF) no exigía más requisitos que la Ley de Amparo para otorgar la suspensión, pues bastaba con exhibir la garantía del interés fiscal, sin necesidad de garantizar los posibles recargos, por lo que debería interponerse previamente el juicio de nulidad ante el TFF.

El segundo criterio, la tesis 2a./J 19/2000 con el rubro “AMPARO. PROCEDE CONTRA COBROS FISCALES SIN NECESIDAD DE AGOTAR LOS RECURSOS ORDINARIOS O EL JUICIO DE NULIDAD, PORQUE EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN EXIGE MAYORES REQUISITOS QUE LA LEY DE LA MATERIA, PARA SUSPENDERLOS”,⁸ inicia la línea de interpretación del máximo Tribunal del país en el sentido de abrir la opción al gobernado de intentar la acción de amparo, en lugar de agotar el recurso administrativo o el juicio ante el TFF. En dicha jurisprudencia encontramos que el contribuyente queda relevado de agotar el recurso de revocación del CFF o el juicio de nulidad, puesto que el Código tributario sobrepasaba los requisitos para otorgar la medida suspensiva ya que además del importe de las contribuciones adeudadas y actualizadas y los accesorios causados, los accesorios que pudiesen ge-

⁷ *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, t. V, marzo de 1997, p. 395 (Contradicción de tesis 100/95, ponente: Guillermo Ortiz Mayagoitia, secretario: Juan José Franco Luna).

⁸ *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, t. XI, marzo de 2000, p. 131 (Contradicción de tesis 61/99, ponente: Juan Díaz Romero, secretario: Aristeo Martínez Cruz).

nerarse en los doce meses siguientes a su otorgamiento, además de que una vez fenecido dicho periodo el importe total de la garantía debería actualizarse y ampliarse a fin de cubrir el crédito actualizado y el importe de los recargos, lo que, a juicio de la Segunda Sala, excedía los requisitos de procedibilidad de la suspensión de los entonces vigentes contenidos de los artículos 124, 125 y 135 de la Ley de Amparo,⁹ con lo que se fortalecía la excepción al principio de definitividad. No está de más recordar que dicho artículo 135 preveía, antes de su reforma en 2006, que en el amparo contra el cobro de contribuciones, el quejoso debería, para garantizar el crédito impugnado, exhibir la cantidad cobrada y la garantía de los perjuicios (en realidad y conforme a la terminología fiscal: recargos), además de que el juez de Distrito tenía la facultad de eximir el depósito *a)* Cuando el crédito fuera excesivo para las posibilidades del quejoso, *b)* Cuando estuviese garantizado el tributo ante la ejecutora o *c)* En el supuesto de que el quejoso fuese distinto del causante obligado directamente al pago.

2. El criterio de la Segunda Sala a partir de la reforma procesal administrativa de 2000

En el amanecer de 2001, el TFF cambió su denominación por el de TFJFA y las reglas procesales del CFF fueron modificadas sustancialmente, en especial para procurar la adaptación del juicio de nulidad, estructurado para la materia tributaria, a la nueva competencia material del contencioso administrativo federal, aumentada de manera considerable cuando se reconoció la competencia del TFF para conocer de las controversias suscitadas entre los órganos de la administración pública federal y los particulares por el cumplimiento de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.¹⁰

⁹ Los artículos 124 y 135 fueron objeto de reforma mediante el Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 24 de abril de 2006.

¹⁰ *Cfr.* Pérez López, Miguel, “El anhelo cumplido: el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, México, núm. V, mayo de 2001, pp. 273-291, e *id.*, “El recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, año XXIV, núm. 24, 2000, pp. 379-412.

En cuanto a la suspensión del acto impugnado, la reforma de 2000 al CFF en su título procesal trajo consigo la adición del artículo 208-bis que, sin derogar el incidente de suspensión netamente fiscal ante la Sala Regional, instituyó una medida suspensiva aplicable tanto a la materia tributaria como a la administrativa en términos generales. Poco tiempo después, la Segunda Sala, una vez más por medio de la solución de contradicción de tesis, creó una jurisprudencia que definiese si del contenido del artículo 208-bis del Código tributario podía desprenderse o no una excepción al principio de definitividad del juicio de garantías.

Dicho criterio jurisprudencial está contenido en las tesis 2a./J. 154/2002 de rubro “SUSPENSIÓN CONTRA RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 208-BIS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO EXIGE MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDERLA, QUE LA LEY DE AMPARO” y 2a./J. 155/2002 titulada con el rubro “RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EL JUICIO CORRESPONDIENTE DEBE AGOTARSE, PREVIAMENTE AL AMPARO, AL NO PREVER LA LEY DEL ACTO MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY QUE RIGE EL JUICIO DE GARANTÍAS”.¹¹ Como se nota, la Segunda Sala consideró que tanto en la Ley de Amparo como en el CFF había similitud de requisitos para solicitar el beneficio de la suspensión: la suspensión debe solicitarse por escrito; la solicitud debe ser oportuna desde la demanda hasta antes de la sentencia; en ambos procesos hay suspensión provisional y definitiva; la medida suspensiva no debe causar perjuicio al interés general; en caso de causar daños se exigirá garantía al solicitante en términos semejantes en ambos ordenamientos.

¹¹ *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, t. XVII, enero de 2003, p. 722 (Contradicción de tesis 102/2002, 22 de noviembre de 2002, unanimidad de cuatro votos, ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, ponente: Juan Díaz Romero, secretario: Gonzalo Arredondo Jiménez).

III. LA SUSPENSIÓN EN LA NUEVA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y EL NUEVO CRITERIO JURISPRUDENCIAL DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

1. *El nuevo marco regulatorio de las medidas cautelares en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*

A la reforma procesal administrativa de 2000, siguió una iniciativa de LFPCA que buscó adaptar el proceso administrativo a la cada vez más amplia competencia material del TFJFA, la cual finalmente fue publicada en 2005,¹² ordenamiento que derogó el título VI del Código Fiscal de la Federación y superó la polémica en el foro respecto a que el Tribunal Fiscal tuviese una competencia material tributaria-administrativa con reglas procesales en una ley adjetiva fiscal forjadas en esencia para el juicio de nulidad.

La nueva ley del contencioso administrativo, en apretada síntesis, incluyó innovaciones radicales: *a)* Impugnación de normas administrativas de efectos generales, distintas a los reglamentos; *b)* Aumento de criterios protectores de los derechos de los administrados-justiciales; *c)* Condena en costas a las partes en el juicio, aunque se oculte su nombre; *d)* Un sistema de responsabilidades administrativas de los miembros del TFJFA relacionadas con sus obligaciones en el proceso administrativo; *e)* Aumento del supuesto para ampliar la demanda cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda; *f)* Un novedoso capítulo dedicado a las medidas cautelares, donde la suspensión comparte espacio legal con otro tipo de medidas que tengan por objeto mantener viva la materia del proceso; *g)* La Conversión de la reposición de autos como un incidente de previo y especial pronunciamiento; *h)* Incorporación explícita de la presunción de legalidad de la resolución impugnada y de su correlativo principio probatorio de que las autoridades deberán probar los hechos que los motiven cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa

¹² *Diario Oficial de la Federación* del 1o. de diciembre de 2005, en vigor el 1o. de enero de 2006.

implique la afirmación de otro hecho; *i*) En la determinación de la valoración del caudal probatorio aportado en el juicio administrativo se agregó que se entenderán como legalmente afirmados los hechos que constan en las actas nacidas en los procedimientos de comprobación administrativa y en el caso de la valoración de los documentos digitales con firma electrónica distinta a una firma electrónica avanzada o sello digital, la nueva ley remite al artículo 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles; *j*) En el conjunto de causales de nulidad de las resoluciones impugnadas se formula una serie de actos considerados, por mandato de ley, como no atentatorios de las defensas del particular ni como trascendentes al sentido de la resolución impugnada; *k*) Puntualización de las sentencias para efectos, de aquellas que juzgan la legalidad de las sanciones impuestas por la autoridad administrativa y de las de condena; *l*) Previsión legal de la firmeza de las sentencias del TFJFA; *m*) Regulación puntillosa de la aclaración de sentencia; *n*) Imposición del deber de la autoridad administrativa de cumplir las sentencias del Tribunal con señalamiento de la forma en que debe honrar dicho cumplimiento según el tipo de sentencia (nulidad lisa y llana, nulidad para efectos y de condena); *o*) La recreación del sistema garante del cumplimiento de la sentencia de fondo y de la interlocutoria otorgante de la suspensión: el inusitado cumplimiento oficioso a cargo del Tribunal y la queja a cargo de los particulares; *p*) La impugnación de las resoluciones que concedan o nieguen la suspensión definitiva; *q*) Aumento de las causales de procedencia del recurso de revisión que las autoridades pueden interponer contra la sentencia definitiva o la resolución que pone fin al juicio; y *r*) Reglas para la práctica de los exhortos.

El nuevo capítulo sobre las medidas cautelares de la LFPCA supera la clásica consignación legal de la suspensión, para proporcionarle al gobernado la posibilidad de solicitar medidas protectoras de la materia del juicio, sean de tipo restitutorio o positivo, a lo menos, lo que abre una gama de variantes que el foro y el TFJFA irán construyendo. Los artículos 24, 25, 26 y 27 de la LFPCA dan sustento a las medidas cautelares distintas a la suspensión, mientras ésta tiene su fundamento en el artículo 28 de dicho ordenamiento, a la que nos dedicaremos, así sea de forma somera, pues sobre dicha medida

cautelar se ha ocupado nuevamente la Segunda Sala de nuestro máximo Tribunal.

La suspensión de la nueva Ley presenta algunos problemas de técnica legislativas, con las consecuentes dificultades para su aplicación real: el artículo 28 no distingue respecto de las materias fiscal y administrativa, sin embargo, inicia como si se tratara de la solicitada para impedir el ejercicio de la facultad económico-coactiva, al señalar que previamente el administrado debió solicitar la suspensión a la autoridad ejecutora, y si ésta *a) Negó* la suspensión, *b) Rechazó* la garantía o *c) Reinició* la ejecución del acto impugnado, entonces se abrirá el incidente de suspensión ante el TFJFA.

En el acápite del artículo 28 nos encontramos con otro inconveniente de técnica legislativa, pues se advierte que el desplegado de sus fracciones en numerales que le siguen son considerados como “requisitos”, lo que es inexacto, pues en algunos casos no estamos ante condiciones necesarias para otorgar la suspensión: *a) Ya* que la fracción V se refiere a características propias del billete de depósito o de la póliza de fianza que sirvan como garantía para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que pudieran ocasionarse a la demandada o a terceros con la suspensión, *b) La* fracción VI se refiere expresamente a la suspensión en materia tributaria, con la facultad del TFJFA para reducir el monto, mas no su exención, de la garantía del interés fiscal, *c) Las* fracciones IX y X desenvuelven las reglas para la suspensión provisional, *d) La* fracción XI fija previsiones sobre los casos en que las leyes carezcan de la suspensión otorgada por la administración pública, *e) La* fracción XII establece la posibilidad de la liberación o cancelación de la garantía y *f) La* fracción XIII, de evidente deficiencia legislativa, establece la posibilidad de que la autoridad demandada se inconforme con el otorgamiento de la suspensión.¹³

2. La suspensión de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo ante la Segunda Sala

Nuevamente, por la vía de la resolución de una contradicción de tesis, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia llegó a definir

¹³ Dicha fracción XIII establece lo siguiente: “Si la solicitud de suspensión de la ejecución es promovida por la autoridad demandada por haberse concedido en forma indebida”.

un nuevo criterio en cuanto a la actualización de una excepción del principio de definitividad del proceso de amparo administrativo.

Se trató de una contradicción entre *a)* Una sentencia dictada por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el amparo en revisión 345/2006, donde resolvió que el quejoso no estaba obligado a agotar el juicio ante el TFJFA, previamente a intentar la acción constitucional ante un juez de Distrito en la vía de amparo indirecto, pues conforme a lo establecido en la fracción XV de la Ley de Amparo no existe obligación de seguir dicho principio cuando se reclamen actos administrativos respecto de los cuales la ley que los rige exija mayores requisitos para otorgar la suspensión, situación que, de acuerdo con dicho Tribunal Colegiado, se presentaba en el artículo 28 de la LFPCA, y *b)* Una sentencia emitida por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de 24 de mayo de 2006, al resolver el amparo en revisión 140/2006, en cuya parte esencial se consideraba que la regulación de la suspensión prevista en el artículo 28 de la LFPCA era similar al derogado artículo 208-bis del CFF, donde se consagraba la suspensión en los juicios ante el TFJFA, por lo que el Tribunal Colegiado concluía en que la nueva ley del contencioso administrativo federal no exige mayores requisitos para otorgar la suspensión que los instituidos en los preceptos de la Ley de Amparo e invocaba la aplicabilidad, por analogía, de las tesis 2a./J. 154/2002 y 2a./J. 155/2002 explicadas líneas arriba.¹⁴

Al apreciar que las tesis sometidas a la jurisdicción de la Segunda Sala tenían como materia común el principio de definitividad imperante en el juicio de amparo en materia administrativa, dicha Sala, en la sentencia que resuelve la contradicción, justifica dicho principio en el sentido de que al ser el juicio de amparo “un medio extraordinario de defensa de carácter constitucional”, el quejoso, antes de agotarlo, debe acudir a las instancias que pueden producir insub-

¹⁴ La sentencia de la contradicción de tesis 39/2007-SS, entre las sustentadas por los tribunales colegiados Undécimo y Duodécimo, ambos en materia administrativa, del Primer Circuito, aparece en el *Semanario judicial de la Federación*, novena época, t. XXV, mayo de 2007, pp. 1104-1115 (la ponente fue la ministra Margarita Luna Ramos y la secretaria fue Claudia Mendoza Polanco).

sistencia del acto de autoridad que le cause agravio.¹⁵ Antes de revisar el contenido del artículo 28 de la LFPCA, la Segunda Sala analizó puntualmente la batería de disposiciones de la Ley de Amparo reguladoras de la suspensión del acto reclamado, para después concluir que de compararse los citados dispositivos de la Ley de Amparo y la LFPCA se desprendían mayores requisitos en el segundo ordenamiento para otorgar la suspensión en el juicio contencioso administrativo.

En un análisis comparado de ambos ordenamientos, la Segunda Sala hallaba los siguientes puntos de coincidencia: *a)* La suspensión de los actos puede solicitarse en cualquier tiempo hasta antes del dictado de la sentencia; *b)* La solicitud de suspensión debe ser acompañada de copias de la promoción y de las documentales ofrecidas, para correr traslado a las partes; *c)* En el caso de la suspensión contra el cobro tributario, debería exhibirse la garantía del intereses a efecto de concederse la medida cautelar; *d)* Existía la posibilidad de reducción de la garantía de acuerdo con la capacidad del quejoso o del tercero distinto al sujeto obligado de manera directa al pago del crédito fiscal (lo que ahora resultaba inexacto si atendemos a que en el artículo 135 de la Ley de Amparo se eliminó dicha potestad del juez de Distrito en la citada reforma de 24 de abril de 2006); *e)* La sustanciación por cuerda separada del incidente de suspensión; *f)* La concesión de la medida cautelar si no se afecta el interés social o no se contraviene el interés público, si no se queda sin materia el juicio, cuando los actos no se hayan consumado irreparablemente y si se causan al justiciable daños mayores en caso de no decretarse; *g)* La posibilidad de impugnar el auto que decrete o niegue la suspensión; *h)* En tanto no se pronunciase sentencia en el juicio, el juzgador podrá modificar o revocar la resolución que concedió o negó la suspensión, e *i)* En caso de obtener la sentencia firme favorable, el solicitante podrá recuperar la garantía otorgada, y si es desfavorable, entonces se haría efectiva la garantía.

¹⁵ Para sustentar su criterio, la Segunda Sala se apoyó en su tesis LVI/2000, de rubro "DEFINITIVIDAD. EXCEPCIONES A ESE PRINCIPIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO", *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, t. XII, julio de 2000, p. 156.

En la misma línea de análisis comparativo, el fallo que supera la contradicción de tesis expone cómo el artículo 28 de la LFPCA prevé mayores requisitos para otorgar la suspensión en los juicios instaurados ante el TEJFA —con precisión exacta al no considerar las fracciones de dicho dispositivo que no pueden ser calificados como “requisitos”, como se expuso en el apartado II de este comentario—, ya que: *a)* Circunscribe la posibilidad de solicitar la medida suspensiva a los supuestos en que la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía o reinicie la ejecución; *b)* Obliga al justiciable a ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de garantía, a la solicitud de suspensión presentada a la autoridad ejecutora, y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución; *c)* Se obliga al impetrante de suspensión a ofrecer garantía mediante billete de depósito o póliza de fianza, para reparar daños o indemnizar perjuicios que pudieran causarse a la demandada o a terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el juicio, debiendo expedir dichos documentos a favor de las partes mencionadas; *d)* En el escrito de solicitud de la medida debe exponerse las razones justificantes del otorgamiento de la suspensión y los perjuicios que podrían generarse de ejecutarse los actos cuya suspensión se pide; *e)* El otorgamiento de la suspensión está condicionada a que, sin entrar al fondo del asunto, se advierta la ilegalidad manifiesta del acto impugnado, y *f)* “Establece que se otorga la suspensión, si la solicitud es promovida por la autoridad demandada por haberse concedido en forma indebida”, la que es valorada como “totalmente imprecisa, pues no se logra entender en su totalidad a qué se refiere”. Por ello, se consideró que el artículo 28 de la LFPCA rebasa los requisitos exigidos por la Ley de Amparo para otorgar la suspensión, por lo que se actualizaba una excepción al principio de definitividad.¹⁶

La relatoría de esos requisitos que excedían a los previstos en la Ley de Amparo y la anterior conclusión conforman el contenido de la tesis 2a./J. 56/2007, con rubro:

¹⁶ A la sentencia que resuelve la contradicción de tesis, le acompaña una tabla comparativa entre los dispositivos de la Ley de Amparo y el artículo 28 de la LFPCA, *op. cit.*, nota 14, pp. 1116-1121.

RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. NO ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO CORRESPONDIENTE, PREVIAMENTE AL AMPARO, AL PREVER EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY QUE RIGE EL JUICIO DE GARANTÍAS.¹⁷

IV. COMENTARIOS FINALES

Como se ha podido observar, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado una rica doctrina jurisprudencial que tiene, sin duda, repercusiones prácticas en el conjunto de los medios de defensa de los derechos e intereses de los particulares frente a los actos de la administración pública en México. Si bien es cierto que se nota una tendencia del máximo Tribunal del país en encausar las cuestiones administrativas hacia los tribunales fiscales o de lo contencioso administrativo,¹⁸ también es cierto que se han emitido criterios que abren la puerta del amparo ante el juez de Distrito, para que asuman la función de resolver esas cuestiones, al presentarse excepciones al principio de definitividad como la expuesta en estas notas, además de las jurisprudencias que, en sentido similar, se han emitido en casos de la jurisdicción administrativa de las entidades federativas mexicanas.¹⁹ Volviendo al caso federal, la excepción al

¹⁷ *Ibidem*, p. 1103. La tesis fue aprobada por la Segunda Sala en sesión privada del 18 de abril de 2007.

¹⁸ Como criterio paradigmático de esa tendencia, *cf.* la tesis 2a./J 139/99 de rubro “REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECE LA OPCIÓN DE IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE RIGEN POR TAL ORDENAMIENTO A TRAVÉS DE ESE RECURSO O MEDIANTE EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN”, *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, t. XI, junio de 2000, p. 61. *Cf.* Pérez López, Miguel, “El recurso de revisión...”, *cit.*, nota 10, pp. 404-406.

¹⁹ Como ejemplos tendríamos la tesis 2a./J. 71/2002 con rubro “CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. NO ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL CORRESPONDIENTE ANTES DE ACUDIR AL AMPARO”, *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, t. XVI, julio de 2002, p. 153, y la tesis 2a./J. 104/2007 con rubro “CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE JALISCO. NO ES NECESARIO AGOTAR ESE JUICIO ANTES DEL DE

principio de definitividad, como está planteada en la tesis 2a./J. 56/2007, está nulificada en materia fiscal, pues el artículo 135 de la Ley de Amparo, reformado en abril de 2006, prevé un requisito realmente excesivo para el quejoso-contribuyente de escasas posibilidades económicas, pues está obligado a garantizar el crédito (contribuciones y aprovechamientos) mediante un depósito en efectivo del total de lo reclamado por el fisco, el que deberá cubrir el monto de las contribuciones, aprovechamientos, multas y accesorios que se lleguen a causar, sin posibilidad de *a)* Ofrecer otro tipo de garantía (como los que encontramos en el artículo 141 del CFF, a título de ejemplo: fianza, prenda, hipoteca, embargo) y *b)* Obtener la gracia de ser relevado de ofrecer la garantía si el crédito rebasa las posibilidades económicas del quejoso, a juicio del juzgador de amparo, gracia eliminada en la mencionada reforma de abril de 2006.

Así que, tratándose de la materia fiscal, se torna ilusoria la posibilidad de hacer valer la excepción al principio de definitividad que bien planteó la Segunda Sala de la Suprema Corte. Es de desearse que el legislador federal tome en cuenta el criterio jurisprudencial de la Segunda Sala y reforme cabalmente el artículo 28 de la LFPCA, así como retorne al artículo 135 de la Ley de Amparo, la potestad humanitaria que poseían los jueces de Distrito a favor de los contribuyentes que enfrentan créditos que rebasan su economía.

AMPARO PUES SE DA UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD AL ESTABLECERSE EN EL ARTÍCULO 67, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE ESE ESTADO MAYORES REQUISITOS PARA LA SUSPENSIÓN QUE LOS ESTABLECIDOS EN LA LEY DE AMPARO”, *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, t. XXV, junio de 2007, p. 283.