



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y  
FINANZAS PUBLICAS

POR UNA DEBIDA REGULACIÓN DE LA  
QUEJA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA  
FEDERACIÓN

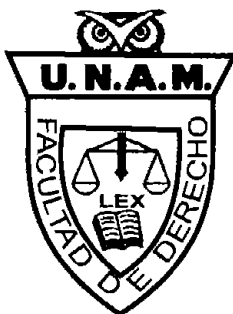
**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

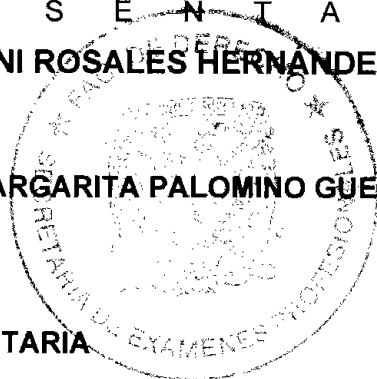
LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARÍA YENI ROSALES HERNÁNDEZ



ASESORA: LIC. MARGARITA PALOMINO GUERRERO



CIUDAD UNIVERSITARIA

2005

m342418



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y  
FINANZAS PUBLICAS

Cd. Universitaria, D.F., 12 de Enero de 2005.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **ROSALES HERNÁNDEZ MARÍA YENI** bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"POR UNA DEBIDA REGULACIÓN DE LA QUEJA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN"**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

**"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"**.

Atentamente  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"**  
Director.

  
LIC. MIGUEL ANGEL VÁZQUEZ ROBLES

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS

## DEDICATORIAS

El presente trabajo se encuentra dedicado en primer lugar a mis padres los señores Jorge Rosales González e Isidra Hernández Valentín, por haberme dado la oportunidad de cursar una carrera universitaria y brindarme siempre su apoyo en los momentos mas difíciles, siendo esta la formula para continuar contra los obstáculos que la vida nos presenta.

Desde luego también dedico y agradezco a mi alma mater, la Universidad Nacional Autónoma de México, misma que me acogió desde que curse la preparatoria hasta la licenciatura dentro de sus aulas, la cual me ha formado como persona, debiéndole todo lo que en este momento soy, así como a la Licenciada Margarita Palomina Guerrero, quien me brindo su valioso tiempo para guiarme en la elaboración de ésta investigación.

Así mismo dedico la presente Tesis a la Magistrada Martha Gladys Calderón Martínez, así como a la Licenciada Sara Rocha Mata, Secretaria de Acuerdos ambas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por haberme permitido trabajar a su lado siendo esta una experiencia enriquecedora tanto para mi vida personal como profesional, de la cual siempre estaré agradecida.

# INDICE

## POR UNA DEBIDA REGULACIÓN DE LA QUEJA EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

DEDICATORIAS

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

### ASPECTOS GENERALES DE LA QUEJA

	PAG
1.1 ETIMOLOGÍA .....	1
1.2 CONCEPTO .....	2
1.3 NATURALEZA JURÍDICA .....	10
1.4 CARACTERÍSTICAS .....	14
1.5 OBJETIVOS .....	18

CAPITULO II

### ANTECEDENTES HISTORICOS EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA FISCAL DE LA FIGURA DE QUEJA

2.1 CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1956 .....	21
2.1.1 Artículo 237 .....	22
2.2 CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1969 .....	23

2.3 CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1988 .....	26
2.3.1 Artículo 239 TER .....	27
2.4 REFORMAS DE 1996 .....	30
2.4.1 Artículo 239-B .....	32

### **CAPITULO III.**

#### **ARTICULO 239-B DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN**

3.1 NATURALEZA JURÍDICA .....	38
3.2 CARACTERÍSTICAS .....	42
3.3 FINALIDAD DEL RECURSO DE QUEJA .....	43
3.4 SUSTANCIACIÓN DE LA QUEJA .....	44
3.5 TERMINO PARA LA INTERPOSICIÓN .....	49
3.6 PARTES EN LA QUEJA .....	51
3.6.1 Actor .....	53
3.6.2 Autoridades demandadas .....	53
3.6.3 Tercero interesado .....	53
3.7 INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA FIRME O INTERLOCUTORIA .....	54
3.8 QUEJA POR UNA SOLA VEZ .....	56
3.9 PROCEDENCIA DE LA QUEJA .....	58
3.9.1 Resolución que repita indebidamente la resolución anulada .....	59
3.9.2 Incurra en exceso o defecto cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de la sentencia .....	60
3.9.3 Omitir cumplir la sentencia durante el plazo señalado .....	61
3.9.4 Omitir cumplir con la orden de suspensión definitiva .....	62
3.10 INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE QUEJA .....	65
ANTE EL MAGISTRADO INSTRUCTOR.	
3.11 TERMINO PARA LA INTERPOSICIÓN .....	68
3.11.1 Excepciones .....	69
3.12 ESCRITO CON LA EXPRESIÓN DE LAS RAZONES O AGRAVIOS .....	70

3.13 INFORME JUSTIFICADO QUE DEBERÁ RENDIR LA AUTORIDAD .....	72
3.14.1 Plazo para rendirlo .....	74
3.14 MULTAS .....	75
3.14.1 Autoridad demandada .....	76
3.14.1.1 Por exceso o defecto en el cumplimiento .....	76
3.14.2 Parte afectada .....	77
3.14.2.1 Por interponer Queja notoriamente improcedente .....	78
3.15 CRITERIO DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESPECTO DE LA FIGURA DE LA QUEJA .....	83
3.15.1 Resoluciones que se consideran Improcedentes .....	90
3.15.2 Plazos para cumplir la resolución definitiva .....	95
3.15.3 Término para su interposición .....	98
3.15.4 Agravios en la Queja .....	100
3.16 CRITERIOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN .....	102
3.16.1 Queja sin materia .....	102
3.16.2 Procedencia de la Queja .....	104
3.17 PROBLEMÁTICA .....	106
3.17.1 Falta de delimitación del término de sentencia firme .....	107
3.17.2 Falta de definición en el propio artículo de lo que es exceso y defecto .....	112
3.17.3 Deficiencia en cuanto al procedimiento a seguir por la falta de copias para el traslado .....	113
3.17.4 Falta de especificación en cuanto al tratamiento a seguir en el caso de que la queja resulte improcedente .....	113
CONCLUSIONES .....	115
BIBLIOGRAFÍA .....	119

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

AUTOR: Maria Heni Rosales Hernandez

FECHA: 30/03/08

FIRMA: [Firma]

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo denominado, **“Por una debida regulación de la queja en el Código Fiscal de la Federación”**, tiene por objeto mostrarle al lector una visión amplia, respecto a la instancia de la queja prevista en materia contenciosa administrativa, es decir, en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, misma que debe ser considerada a nuestro juicio como una figura de vital importancia, por ser un medio de defensa encaminado a la satisfacción respecto de las pretensiones de las partes que intervinieron en un proceso ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Así, ante la sentencia definitiva o interlocutoria que incluso puede otorgar la suspensión, respecto de la resolución impugnada, y que ha reconocido previamente un derecho, se busca que las autoridades acaten lo ordenado, pero en ocasiones la autoridad incurre en una repetición de la resolución anulada, o en exceso, defecto, o simplemente omite el cumplimiento de la sentencia en el término de cuatro meses.

Por lo que, para tratar de subsanar tales fallas ha sido creada la figura de la queja, instancia prevista en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, que no contempla en su regulación elementos tales como, significado de sentencia firme, no establece lo que se debe considerar por exceso o defecto de la sentencia, no dispone el número de copias para correr traslado, y no regula el tratamiento de una Queja que resulte improcedente. Por lo que consideramos que si se prevén tales elementos se facilitará el adecuado cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Bajo este contexto la presente investigación la desarrollaremos a lo largo de 3 capítulos en el primer capítulo denominado **“Aspectos generales de la Queja”**, se precisan los elementos básicos, como son establecer el concepto etimológico de la figura jurídica en estudio y se enuncian las diversas posturas doctrinales, que han tratado de definir, su naturaleza y características.

En el segundo capítulo señalamos los antecedentes de la queja en la legislación fiscal, y hacemos un recorrido por las diversas reformas que ha sufrido la queja en el Código Fiscal de la Federación, hasta nuestros días, y poder advertir la evolución de esta figura.



Finalmente en el tercer capítulo se efectúa un estudio específico de la figura de la queja en materia fiscal, se abordan las características, finalidad, la sustanciación prevista para su desarrollo, el término para la interposición, las partes que se ven involucradas en ella, las causales de procedencia, su interposición y sus excepciones.

Todo lo antes expuesto nos permite concluir que la queja es una figura que puede acelerar la materia contenciosa administrativa, pero que necesita ser reformada para responder de manera más adecuada a las necesidades de aquellos que la invocan, y así evitar que la parte afectada se encuentre en estado de indefensión. Consideramos que de no implementarse dichas reformas, la queja se volverá una instancia obsoleta, que con el transcurrir del tiempo tenderá a desaparecer.

# **POR UNA DEBIDA REGULACIÓN DE LA QUEJA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN**

## **CAPITULO I**

### **ASPECTOS GENERALES DE LA QUEJA**

El presente capítulo tiene como objetivo exponer de manera universal los aspectos de la figura de la queja en nuestra legislación y doctrina tanto internacional como nacional, abordando como primer orden su etimología latina, el significado más habitual dentro del lenguaje, hasta llegar a descubrir los diversos significados que la materia jurídica encierra respecto al significado de la Queja, con el propósito de que una vez empapada de todos los elementos podamos llegar a tratar de exteriorizar lo que representa la Queja en lo que respecta al contenido del presente trabajo y por ende delimitar su naturaleza jurídica, características propias y objetivos.

#### **1.1 ETIMOLOGIA**

La raíz etimológica del vocablo deriva del latín *querela* y *querimonia* entendiéndose por esta acepción como significados los siguientes:

Querela (mejor que ella), f, queja lamentación, reclamación, demanda, querella; descontento (civitas de la ciudad), enfermedad.

Querimonia, F, queja (de alqua re, demanda (judicial), a propósito de algo, disensión (nulla, umquam Inter. eos querimonia intercessit, nunca surgió entre ellos un motivo de queja.)

De las raíces etimológicas anteriormente mencionadas las cuales nos remontan a su significado más puro y en consecuencia puede darle un sentido lógico a esta labor de investigación es la raíz de *querela* porque se aproxima con mayor certeza a la palabra queja por las diversas acepciones que la componen.

## 1.2 CONCEPTO

La palabra queja guarda diversas ideas en nuestro lenguaje, para desentrañar su significado es importante hacer uso en primer lugar de una herramienta muy importante con el que se cuenta hoy en día para el buen uso de nuestro idioma, que es sin duda el Diccionario de la Lengua Española, el cual nos permitimos citar ya que la definen de la siguiente manera; "Queja (de quejar), f. Expresión de dolor, pena o sentimiento, 2. Resentimiento, desazón, 3. Acusación ante juez o tribunal competente, ejecutando en forma solemne y como parte en el proceso la acción penal contra las responsabilidades de un delito. 4. Der. Reclamación que los herederos forzosos hacen ante el juez pidiendo la invalidación de un testamento por inoficioso, 5. formar queja fr. Tomar ocasión de queja sin motivo para ello"<sup>1</sup>.

Otros diccionarios no menos importantes establecen de manera similar el significado gramatical que en comparación al antes reproducido, simplemente entre unos y otros se complementan e integran. Para confirmar lo anterior la Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana se concretan a instaurar de manera simple que la Queja como "F. Plainte, It. Lamento, In Complaint, A. Klage, Beschwerde, P. Queixa, C. Quexa, E. plendo (Etim.- Del Int. Querela, quaja.) f. Expresión de dolor, pena o sentimiento. Resentimiento o desazón. QUERELLA"<sup>2</sup>.

De lo anterior se desprende como ha quedado señalado con anterioridad la palabra queja ampara siempre en cuanto a su significado, un descontento respecto a un suceso ocurrido al parecer en muchas de las ocasiones desagradable, manifestado por aquella persona que fue objeto del mismo y que lo exterioriza a quienes lo rodean.

---

<sup>1</sup> Diccionario de la Lengua Española, Tomo II, 20ª edición, Ed. Real Academia Española, España, 2000, pág 1129.

<sup>2</sup> Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana, Tomo XLVIII, Madrid, 1992, pág. 888.

En el plano de la materia jurídica adelantándonos un poco, lo retoma en su sentido más amplio, ya que siempre está implícita la protesta de alguna de las partes acerca de un acto jurídico del que son objeto. Propiciando que sea retomado de una manera indiscriminada y se haga uso del mismo sin ninguna consideración, ya que la queja como figura jurídica la podemos encontrar en las diversas ramas en las cuales el derecho se divide como son; la judicial, civil, penal, laboral y administrativo, dándole diferentes alcances sin que entre ellas exista una similitud.

Siguiendo esta idea es de indicarse que en la búsqueda de información respecto de los conceptos jurídicos referentes a la queja, es de advertirse que tanto la doctrina nacional como internacional, en pocas ocasiones se encontró el concepto de manera individual siempre estaban seguidos del término Recurso, sin que ello sea un indicador para determinar la naturaleza jurídica que con posterioridad se analizara.

Para continuar en el estudio de su concepción considero que es necesario, hacer una breve referencia a determinados conceptos que definen a la queja de manera general ya como figura jurídica.

Para llevar a cabo la tarea anteriormente descrita retomare los criterios que tanto para la doctrina nacional como internacional se han emitido, de esta forma en España se habla de la queja como recurso y lo definen como "el interpuesto ante el Tribunal Superior, cuándo el juez ó Tribunal inferior deniega la admisión de otro recurso procedente ó no accede a otra petición justa hecha por la parte ante el Tribunal Superior. Es también el que se deduce ante el superior jerárquico del funcionario que no dé curso a las reclamaciones del recurrente ó las demore irreglamentariamente en la tramitación de un expediente administrativo. Y además el que utilizan las Salas de Gobierno de las Audiencias y del Supremo, cuando contienden con la administración por extralimitación de las funciones de ésta en materia judicial; y el que corresponde a los Tribunales eclesiásticos en los conflictos de jurisdicción que sostengan con los Tribunales ordinarios"<sup>3</sup>.

De lo anterior se identifica que la queja es utilizada principalmente como un medio de defensa en contra de la inactividad procesal o la tramitación de algún recurso que presente problemas y que es llevado a cabo por el juez, tribunal o un funcionario de menor jerarquía, involucrando tanto algunas de las partes que intervienen en un proceso y el juez o tribunal que le administra justicia.

---

<sup>3</sup> Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana, Ob. Cit, pág. 888.

Para la doctrina argentina la queja es "aquel que interpone la parte cuando el juez deniega la admisión de una apelación u otro recurso ordinario, que procede con arreglo a Derecho; o cuando comete faltas o abusos en la administración de justicia, denegando las peticiones justas de aquel para su superior, haciendo presente las arbitrariedades del inferior, a fin de que las evite, obligándole a proceder conforme a la Ley como ha señalado Cervantes, cuya definición se ha citado, este recurso tiene por objeto sostener las disposiciones legales sobre la admisión de las apelaciones y demás recursos: pues de nada serviría que la ley concediera el uso tan importante de estas nuevas instancias si dejara al arbitrio judicial admitirlas o denegarlas."<sup>4</sup>

Sin duda podemos decir que casi en nada cambia a lo manifestado por la doctrina española, la queja va siempre encaminada a obtener por parte de el órgano impartidor la admisión de un recurso el cual ha sido denegado y es el cauce por el cual se manifiesta el descontento con aquéllas personas que laboran impartiendo y administrando la justicia.

Ahora bien para la doctrina mexicana la figura de la queja representa un gran retó, ya que la misma es retomada por nuestra legislación con bastante insistencia sin que se le de un significado semejante entre una y otra. Uno de los autores que ha estudiado a profundidad nuestro derecho procesal es sin duda el Doctor Humberto Briseño Sierra, el cual ha tratado con mayor seriedad al concepto de queja y la ubica entre las diversas maneras de instar.

Para tratar de situar a la queja dentro de la instancia es ineludible partir de un concepto que la defina, en este orden de ideas el Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México la instaure como el "conjunto de actos procesales comprendidos a partir del ejercicio de una acción en juicio y la contestación que se produzca, hasta dictarse sentencia definitiva. Seguir juicio formal respecto a una cosa, por él termino y las solemnidades establecidas por las leyes. Se considera asimismo Instancia, la impugnación que se hace respecto de un argumento jurídico."<sup>5</sup>

De lo anterior podemos identificar que la instancia asume más de dos acepciones; la primera como una de las etapas o grados dentro del proceso y la segunda como la solicitud o pedimento de algo.

---

<sup>4</sup> Caballenas Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo V, 14ª edición, Ed. Heliasta, S.L.R. Buenos Aires Argentina, 1990, pág 607

<sup>5</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo P-Z, 2ª edición, Ed. Porrúa, pág 1744, México 2002.

Para el autor la Instancia tiene como presupuesto el procedimiento y la cataloga en instancia de parte y de oficio, y la define como "un acto jurídico que condiciona la realización predeterminada por las normas, caracterizada como el derecho individual de una relación dinámica para alcanzar una prestación resolutoria, de cuyo contenido no es necesariamente su causa."<sup>6</sup>

La definición deja ver que la instancia es inducida siempre por la necesidad de los sujetos a obtener de la autoridad una respuesta positiva a sus necesidades, ya sea el iniciando un proceso con la presentación de la demanda o la solicitud respecto a una información, en donde las normas jurídicas siempre regulan y marcan el camino a seguir.

Con el fin de establecer un criterio uniforme respecto a la Instancia podemos decir que en este caso concreto es la solicitud que efectúa un sujeto dentro de un procedimiento. Las formas de instar para Briseño son las siguientes: la petición, denuncia, querrela, queja, reacertimiento y la acción como instancia proyectiva, de las cuales se hará una breve referencia.

La petición representa para nuestro derecho una declaración de voluntad, porque el particular ha de expresar por escrito su solicitud a fin de que la autoridad responda la cual lo puede hacer de manera afirmativa o negativa o incluso tal vez calle.

La denuncia permite exteriorizar a los demás el conocimiento de un hecho o acontecimiento y los hace partícipes para obtener una resolución favorable.

La querrela se trata de un acto provocatorio y su pretensión contiene una declaración de voluntad, compuesta por dos elementos el querellante y el querrellado, en donde el querellante ejerce la instancia para propiciar que se aplique una sanción al querrellado, teniendo ante la ley igual calidad siendo la autoridad quien deberá de conocer de la querrela y actuar conforme lo establece la ley. La querrela por lo regular puede ser interpuesta en contra de un particular, pero también puede ir contra una autoridad.

Por lo que respecta a la queja el titular de la instancia es un particular, o por lo menos ajeno a la jerarquía del sujeto pasivo, éste es una autoridad o persona que actúa en una función pública. Por lo que la podemos conceptualizar como la declaración de voluntad la cual aparece cuando se acude a superior para que imponga una sanción al funcionario incumplido, utilizada como un medio de control, palabra reservada para instancias que impugnan conductas de autoridad, por lo que es muy frecuente que en las leyes procesales se incluya la queja con

---

<sup>6</sup> Briseño Sierra Humberto, Derecho Procesal, Tomo II, Ed. Cárdenas, México 1969, pág 171.

este o con otro nombre. Lo más significativo y destacado es que la queja controla, es decir, verifica un resultado previsto y uno realizado, a fin de establecer su adecuación, aunque no exista un sustento en la técnica jurídica que permita sostener que la queja es un control.

La queja ha de limitarse a la instancia que se sigue en un procedimiento que tiene por objeto el control del acto de autoridad que causa perjuicio al quejoso o que viola disposiciones de orden público.

Siguiendo los argumentos antes mencionados mismos que describen de una mejor forma a la queja, en nuestro derecho mexicano al darle una aproximación al concepto al que se quiere llegar, es decir, la queja vista como una instancia, misma que constituye en esencia la forma a través de la cual una persona que presume que ha sufrido una mala aplicación por acciones u omisiones de quien la administra o tiene que cumplir y que ha quedado explícito recurre a la queja.

El reaceramiento o mejor llamado recurso administrativo es una declaración de voluntad el cual tiene como fin la revocación del acto de autoridad, la palabra acertamiento como la operación de la autoridad que determina los hechos tipificados por la norma.

La acción como instancia proyectiva tiene como particularidad la de provenir de un sujeto y provocar la conducta de otros en tiempos normativamente sucesivos. Al demandar el actor su promisión llega hasta el demandado pero a través del juez. Se habla de proyectividad ya que la dirección del acto provocatorio lleva hasta un tercer sujeto resultando vinculado; accionate, juez y reaccionante. Por lo que la acción se encuentra presente a lo largo del proceso. Además de que su ciclo no termina con la asunción del juzgador sino con la recepción de la contraparte

Siguiendo con esta misma idea y retomando otros criterios para el maestro Rafael de Pina Vara ha definido a la queja como "un medio de impugnación utilizado en relación con aquellos actos procesales del juez y contra las de los ejecutores y secretarios que quedan fuera del alcance de los recurso legalmente admitidos."<sup>7</sup>

La cual se vuelve una concepción sencilla y compacta, que poco se llega a comprometer como las anteriores pero que lleva en si la esencia la protesta de alguna de las partes por la mala administración de la justicia de la que es objeto.

Dejando un poco atrás la generalidad en que se ve inmerso el significado de la queja es necesario precisar, lo que envuelve el significado de la queja para algunas de las ramas del derecho como son la penal, civil, constitucional y administrativo.

---

<sup>7</sup> De Pina Vara Rafael, Diccionario de Derecho, 27ª edición, Ed. Porrúa, México 1999, pág 280.

El derecho procesal penal ha definido a la queja como “un recurso ordinario que se produce en contra de las conductas omisivas de los Jueces, que no emiten las resoluciones correspondientes a las promociones, o no realicen las diligencias dentro de los plazos señalados en la ley, o que no cumplan con las formalidades, o no despachen los asuntos de acuerdo a lo establecido en el Código de Procedimientos Penales.<sup>8º</sup>”

Por lo que respecta a la materia civil la ha definido como “el medio de impugnación que se concede al afectado contra actos u omisiones del Juez, el ejecutor o del secretario ante el Tribunal jerárquico en los casos y conforme al procedimiento que marca la ley.<sup>9º</sup>”

Para el derecho se ha establecido en el Código Federal de Procedimientos Penales en su artículo 398 BIS, el supuesto de que la queja procede contra las conductas omisivas de los Jueces de Distrito que no emitan las resoluciones o no señalen las prácticas de diligencias dentro de los plazos y términos que señale la ley, o bien, que no cumplan las formalidades o no despachen los asuntos de acuerdo a lo establecido en este Código.

En materia civil el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal en su artículo 723, señala que la queja tiene lugar cuando ocurren las siguientes hipótesis:

- I. Contra el Juez que se niegue a admitir una demanda o desconoce de oficio la personalidad de un litigante antes del emplazamiento;
- II. Respecto a las interlocutorias dictadas para la ejecución de sentencias;
- III. Contra la denegación de apelación;
- IV. En los demás casos fijados por la Ley

En cuanto a la materia constitucional la Ley de Amparo señalan en el artículo 95 (cabe señalar tal vez este sentido es el que más se asemeja a la queja regulada en el Código Fiscal de la Federación) lo siguiente:

**ARTÍCULO 95.-** El recurso de queja es procedente:

- I. Contra los autos dictados por los jueces de Distrito o por el superior del tribunal a quien se impute la violación reclamada, en que admitan demandas notoriamente improcedentes;

---

<sup>8</sup> Colín Sánchez Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, 18ª edición, Ed. Porrúa, México 2002, pág 650.

<sup>9</sup> Arrellano García Carlos, Derecho Procesal Civil, 8ª edición, Ed. Porrúa, México 2001, pág 552.



- II. Contra las autoridades responsables, en los casos a que se refiere el artículo 107, fracción VII de la Constitución Federal, por exceso o defecto en la ejecución del auto en que se haya concedido al quejoso la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado;
- III. Contra las mismas autoridades, por falta de cumplimiento del auto en que se haya concedido al quejoso su libertad bajo caución conforme al artículo 136 de esta ley;
- IV. Contra las mismas autoridades, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia dictada en los casos a que se refiere el artículo 107, fracciones VII y IX, de la Constitución Federal, en que se haya concedido al quejoso el amparo;
- V. Contra las resoluciones que dicten los jueces de Distrito, el Tribunal que conozca o haya conocido del juicio conforme al artículo 37, o los Tribunales Colegiados de Circuito en los casos a que se refiere la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Federal, respecto de las quejas interpuestas ante ellos conforme al artículo 98;
- VI. Contra las resoluciones que dicten los jueces de Distrito, o el superior del tribunal a quien se impute la violación en los casos a que se refiere el artículo 37 de esta ley, durante la tramitación del juicio de amparo o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión conforme al artículo 83 y que, por su naturaleza trascendental y grave, puedan causar daño o perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; o contra las que se dicten después de fallado el juicio en primera instancia, cuando no sean reparables por las mismas autoridades o por la Suprema Corte de Justicia con arreglo a la ley;
- VII. Contra las resoluciones definitivas que se dicten en el Incidente de reclamación de daños y perjuicios a que se refiere el artículo 129 de esta ley, siempre que el importe de aquéllas exceda de treinta días de salario.
- VIII. Contra las autoridades responsables, con relación a los juicios de amparo de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, cuando no provean sobre la suspensión dentro del término legal o concedan o nieguen ésta; cuando rehúsen la admisión de fianzas o contrafianzas; cuando admitan las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar insuficientes; cuando nieguen al quejoso su libertad caucional en el caso a que se refiere el artículo 172 de esta ley, o cuando las resoluciones que dicten las autoridades sobre la misma materia, causen daños o perjuicios notorios a alguno de los interesados;
- IX. Contra actos de las autoridades responsables, en los casos de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo,

por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia en que se haya concedido el amparo al quejoso;

- X. Contra las resoluciones que se dicten en el incidente de cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo a que se refiere el artículo 105 de este ordenamiento, así como contra la determinación sobre la caducidad en el procedimiento tendiente al cumplimiento de las sentencias de amparo a que se refiere el segundo párrafo del artículo 113, y
- XI. Contra las resoluciones de un juez de Distrito o del superior del Tribunal responsable, en su caso, en que concedan o nieguen la suspensión provisional.

De los ordenamientos y conceptos antes señalados sin duda nuestros legisladores y doctrinarios se han empeñado en utilizarlo dándole distintos sentidos y elementos para cada una de sus necesidades, además que entre la materia civil y penal existe una similitud, en la materia constitucional le dan un giro distinto involucrando no solamente las medidas tomadas por un juez de distrito sino que a diferencia de las demás involucra a las autoridades responsables que son parte fundamental del juicio de amparo y su falta de acatamiento a lo ordenado por los tribunales, pero de los cuales no existe un criterio uniforme respecto al concepto de queja y le otorgue un verdadero significado.

Ahora bien al tratar de definir la queja en materia administrativa con un concepto propio, especialmente la que se encuentra regulada en el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 239 B resulta una tarea complicada ante la falta de doctrina que se especialice más sin embargo me parece acertado el concepto que señalaron los Magistrados en la XI Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa quienes definen a la queja como "la figura que permite al particular defenderse de los casos en que la autoridad por negligencia, renuncia o error omite el total cumplimiento de la sentencia, lo haga en exceso o defecto, replta las anuladas en sentencia firme, así como cuando se incumpla con las sentencias que otorgaron la suspensión definitiva de los actos de ejecución suspensión. Al mismo tiempo permite al Tribunal lograr que se cumplan sus sentencias efectivamente"<sup>10</sup>

En nuestra apreciación es acertado el concepto anteriormente referido ya que encierra en cada unas de sus partes que la forman los supuestos que nos marcan los parámetros a seguir para hacer uso de ella, pero sin embargo la misma no se aventura ha establecer su naturaleza jurídica, ante esta situación y los previos elementos que con anterioridad ya fueron analizados es pertinente dar un concepto aplicable para efectos de la presente investigación, así tenemos:

---

<sup>10</sup> Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa XI Reunión Nacional de Magistrados, Ed. TFJFA, México 2003, pág 364.

La queja es la vía a través de la cual la parte actora en el juicio contencioso administrativo puede impugnar la ilegalidad en la que incurre la autoridad demandada al momento de acatar de forma inadecuada las resoluciones tanto interlocutorias como definitivas emitidas por las Salas Regionales que conforman el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

### 1.3. NATURALEZA JURÍDICA

Ahora bien continuando con el desarrollo de este trabajo es preciso tratar de establecer un criterio uniforme sobre la naturaleza jurídica de la figura de la queja en nuestro derecho mexicano. Si bien es cierto que en el punto anterior que tuvo por objeto establecer el concepto de la misma, se dieron ciertas referencias al lector sobre lo que podría ser su naturaleza, es aquí donde podrán quedar aclaradas las dudas de si es un medio de impugnación, un recurso, incidente o una instancia.

La queja representa en nuestro derecho mexicano siempre una alternativa para inconformarse de alguna de las partes que se ve inmerso en un procedimiento ante el mal trato del cual son objeto por parte de quienes están encargados de administrar la justicia o en su caso de cumplirla.

Es entonces cuando la queja se descubre como un *medio de impugnación* que ofrece diversas alternativas en las distintas materias, como a continuación quedara planteado.

Los medios de impugnación en general tienen por objeto combatir una resolución judicial el maestro Ovalle considera que los "medios de impugnación son actos procesales de las partes dirigidos a obtener un nuevo examen el cual puede ser total o parcial y una nueva decisión acerca de una resolución judicial"<sup>11</sup>.

En donde siempre tendrá como referencia una resolución judicial, respecto a este punto coincidimos con el maestro Ovalle, ya que de no existir una resolución la queja se quedaría sin materia que resolver.

Los medios de impugnación se han clasificado en razón de:

- 1.- La generalidad o especificidad de los supuestos que pueden combatir.
- 2.- La identidad o diversidad entre el órgano que dictó la resolución impugnada y el que decidirá la impugnación, y
- 3.- Los poderes atribuidos al Tribunal que debe de resolver la impugnación

---

<sup>11</sup> Ovalle Favela José, Derecho Procesal Civil, 5ª edición, Ed. Harla, México 1992, pág 227.

Los medios de impugnación de acuerdo a su generalidad a su vez se dividen en: medios de impugnación ordinarios los cuales se utilizan para combatir la gran mayoría de las resoluciones judiciales. Los medios de impugnación especiales, son aquellos que sirven para impugnar determinadas resoluciones judiciales, señaladas por la Ley. Los excepcionales son aquellos que sirven para atacar resoluciones judiciales que han adquirido la calidad de cosa juzgada.

En cuanto a los medios de impugnación de acuerdo a la identidad o diversidad del juzgador, se encuentran aquellos que son verticales por que el tribunal que debe de conocer de la impugnación es diferente del juzgador que dicto la resolución que es objeto del medio de impugnación, los horizontales son aquellos que conoce el mismo juzgador que conoció de la resolución.

Continuando con lo propuesto por el maestro Ovalle Favela considera que de acuerdo a los poderes atribuidos que debe de resolver sobre la impugnación se pueden clasificar en medios de anulación porque el tribunal decide sobre la legalidad o la validez de la resolución o procedimiento impugnado y medios de sustitución en donde el tribunal ad quem sustituye al juez a quo, por lo que tiene la facultad de confirmar, modificar o revocar la resolución impugnada. Y por ultimo se encuentran los medios de control en donde el tribunal ad quem, no invalida ni convalida la resolución impugnada, ni la confirma, modifica revoca, sino que se limita a resolver sobre su aplicación; a decidir si dicha resolución debe o no aplicarse, si debe o no quedar insubsistente.

Ahora bien el medio de impugnación es solo el genero de diversas especies y es entonces cuando surge el recurso, si hacemos un repaso por el apartado referente al concepto de queja este fue encontrado en la mayoría de las ocasiones como un recurso. En este sentido realizaremos un bosquejo del recurso en este caso en particular del administrativo por ser el tema de esta Tesis.

El recurso proviene del vocablo latín *recursus*, que significa acción y efecto de recurrir.

Quintana Valtierra y Rojas Yáñez han establecido que el recurso administrativo es el "medio de impugnación a través del cual el particular que considere afectada su esfera jurídica por un acto de molestia, puede solicitar ante la propia autoridad que emitió el acto, o de su superior jerárquico, la revisión de la resolución que le depare perjuicio, provocando que lo revoquen, modifiquen o anulen."<sup>12</sup>

Un recurso tiene siempre como fin, que la autoridad que conoce de él revoque modifique, anule o confirme, la resolución sometida a su consideración.

---

<sup>12</sup> Quintana Valtierra Jesús, Rojas Yáñez Jorge, Derecho Tributario Mexicano, 4ª edición, Ed. Trillas, México 1999, pág 308.

Algunos de los elementos importantes que lo componen son;

1.- La existencia de una resolución administrativa que afecte a los intereses de un particular.

2.- Las formalidades que establece la ley para poder interponerlo como son: las autoridades ante quien se debe de presentar, el plazo en que debe de interponerse.

3.- Señalar la forma en que deberá ser substanciado.

4.- Que la autoridad que conocerá del recurso quede obligada a dictar nueva resolución en cuanto al fondo (sin esta obligación no puede hablarse propiamente de un recurso.)

En cuanto a la clasificación de los recursos el Maestro Rodríguez Lobato ha determinado que existen en nuestra legislación fiscal recursos optativos y obligatorios, es optativo cuando se puede elegir entre agotarlo primero y después llegado el caso, acudir ante los Tribunales, o bien acudir directamente al juicio, en cambio es obligatorio cuando necesariamente debe de agotarse esa instancia antes de acudir a juicio.

Por lo que respecta al **incidente** este sería definido de manera breve como "el procedimiento establecido para resolver cualquier cuestión, que con independencia del principal, surja en el proceso."<sup>13</sup>

Como una cuarta idea de la queja vista a través de la lente de una instancia que con anterioridad ya había sido referida por el maestro Briseño y al respecto afirma que la instancia tiene como presupuesto el procedimiento y la cataloga en instancia de parte y de oficio, y la define como "un acto jurídico que condiciona la realización predeterminada por las normas, caracterizada como el derecho individual de una relación dinámica para alcanzar una prestación resolutive, de cuyo contenido no es necesariamente su causa."<sup>14</sup>

Sobre lo anterior resulta oportuno hacer diversas manifestaciones al respecto, como hemos podido apreciar con anterioridad pudiera pensarse que la queja encajaría en cualquiera de los conceptos referidos pero hablemos de cada una en forma individual.

---

<sup>13</sup> Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa, Guía de Estudio, Segunda Parte, Ed. Tribunal Federal Fiscal, México 1998.

<sup>14</sup> Briseño Sierra Humberto, Derecho Procesal, Tomo II, Ob. Cit, pág. 171

En lo que evidentemente coincidimos es que la queja es un medio de impugnación que en cualquier parte del derecho procesal y de las diferentes ramas que lo componen, siempre la figura de la queja brinda a quien lo solicita el conducto más viable que le ofrece la legislación mexicana para que de ella se haga uso siempre que alguien vea menudados sus derechos conferidos en las diversas leyes y que estas mismas prevean la figura de la queja.

Retomando las ideas anteriormente vertidas podemos establecer que la queja prevista en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, se convierte en un verdadero medio de impugnación porque ante la omisión o su exceso o de defecto en el que incurra la autoridad demandada al tratar de cumplir las sentencias dictadas en las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el juicio de nulidad, este se podrá inconformar de conformidad con el Código Fiscal de la Federación.

En cuanto a la queja vista como un recurso la mayoría de la legislación que prevén esta figura siempre la ubican en el apartado correspondiente al de los recursos, las características que lo distinguen encuadran de manera precisa en materias como la civil o la penal, pero por lo que concierne a la materia fiscal específicamente en lo que respecta al juicio contencioso administrativo, la queja no cumple la tarea de un recurso en el que implique que la autoridad que conoce de él revoque modifique, anule o confirme, la resolución sometida a su consideración.

La queja de la cual tienen conocimiento los Magistrados Instructores a través de sus Secretarios de Acuerdos, no se somete a su consideración para que ellos la modifiquen anulen o confirmen, sino que al haberse dictado ya sea la sentencia definitiva o la orden de suspensión definitiva, la autoridad demandada debe de cumplir lo señalado en la misma, pero ante su defecto o negativa de hacerlo o el exceso en que incurrió al cumplirla, la parte actora desea que a través de la queja, la Sala entre al estudio de las faltas u omisiones en que haya incurrido la autoridad basándose en las manifestaciones que se le precisan en el escrito de queja y en las pruebas e informes que le sean proporcionados, y su último fin entonces es que la autoridad siga los lineamientos que le fueron determinados, en una sentencia que se encuentra firme o la orden de una suspensión definitiva.

Tal vez en lo que podrían coincidir la queja y el recurso en su carácter optativo, es decir, si la parte actora tiene en su poder un oficio que haya sido emitido por la autoridad demandada, en donde sé de cumplimiento a lo ordenado en los términos establecidos, el particular podrá ocurrir en queja por una sola vez en los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, o como segunda opción entablar un nuevo juicio de nulidad, en donde

la resolución impugnada sería el oficio por el cual se trato de dar cumplimiento a lo ordenado, aplicándolo en las sentencias definitivas.

De acuerdo a lo que se definió con anterioridad respecto de los incidentes, definitivamente podemos afirmar que la queja no cumple con las características de estos, porque ellos tienen como fin resolver cualquier cuestión que se presente dentro de la litis, en cambio la figura en estudio versa necesariamente sobre el verdadero cumplimiento de la litis del juicio de nulidad.

Es entonces como podemos concluir respecto a la naturaleza jurídica de la queja que se encuentra prevista en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación que su naturaleza es la de **instancia** porque si tomamos una de las acepciones que la definen como es la solicitud o pedimento de algo que puede ser como ocurre en el juicio contencioso administrativo a petición de parte, la quejosa afectada acude ante la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ante la cual se encuentra radicado su asunto, para requerir o solicitar al Magistrado Instructor Intervenga por la falta de cumplimiento o su exceso o defecto en las resoluciones dictadas y que en consecuencia se está afectando su esfera jurídica como gobernado. Es entonces que la queja, ante esta situación asume el control sobre la actuación de la autoridad demandada para que de cumplimiento exacto a lo ordenado por el Tribunal.

#### 1.4. CARACTERÍSTICAS

Como hemos podido advertir con anterioridad la complejidad que envuelve a la figura de la queja todo como consecuencia por no estar definida de un manera uniforme en nuestro derecho mexicano, está a su vez presenta ciertas características algunas de ellas previstas en el Diccionario de Derecho Procesal Civil del Profesor Eduardo Pallares,<sup>15</sup> mismas que la distinguen y la hacen única dentro de la cuales podemos enunciar las siguientes:

- a) Es una Institución que ofrece diversas opciones ya que no sólo se concede contra resoluciones judiciales al igual que los recursos, de alzada, es decir, de apelación y el de revocación, sino que también es procedente para impugnar actos de ejecución e incluso omisiones y dilaciones del secretario de acuerdos, además que también es utilizada como la instancia que permite combatir en lo contencioso administrativo la falta de cumplimiento por parte de las autoridades demandadas, o en su caso el cumplimiento excesivo, defectuoso o exista una repetición indebida y en su caso de los particulares como ocurriría en el Juicio de Lesividad, (lo cual es poco probable que suceda) de las sentencias definitivas o interlocutorias que las

---

<sup>15</sup> Pallares Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, 20ª edición, Ed. Porrúa, México 1991, pág 69, 692.

Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dicten.

Constituye una institución en el sentido de que representa una figura jurídica con diversos tonos y con una particularidad en especial, la cual ha ofrecido al legislador encargado de formular las diversas normas que rigen nuestra vida diaria, su uso de manera frecuente en la materia procesal en las diversas ramas que conforman a nuestro derecho mexicano, como son la civil, penal o administrativa.

La queja no siempre está dirigida exclusivamente a controvertir resoluciones judiciales, sino que también es una herramienta de gran valor para aquellas partes que se vean envueltas en un procedimiento, que representa constantes demoras, por la omisión e indiferencia en que pudiera incurrir el Jueces de Distrito, en materia penal lo cual tiene su fundamento en el artículo 398 BIS del Código Federal de Procedimientos Penales aunado a lo anterior la queja vista con otro lente en la materia administrativa desarrolla otro papel diferente, respecto a los sujetos a quien está dirigido, es decir, va encaminada a que la autoridad cumpla lo ordenado en las Salas Regionales respecto a las sentencias definitivas e interlocutorias.

- b) Puede considerarse una verdadera instancia en tanto, que mediante ella, se obtiene la oportunidad de que las Salas Regionales se avoquen ante la insistencia de la parte afectada de estudiar si es que existe la resolución por la cual la autoridad acate lo ordenado por las Salas o a falta de su cumplimiento a exhortarla a que la lleve a cabo, actuando de manera conjunta y limitada como un medio disciplinario, para sancionar las omisiones o dilataciones, e incluso para nulificar los excesos o defectos en que pueda incurrir el "ejecutor", con lo que queda dicho que no apunta únicamente a corregir las violaciones a la ley en que haya incurrido el órgano judicial al declarar el derecho, sino contra actos procesales no declarativos u omisiones que no son propiamente actos.

Efectivamente como se ha sostenido con anterioridad la queja a nuestro juicio es una instancia en la materia contenciosa administrativa por que a través de ella deseamos que se escuche que se tiene un problema de tal magnitud que se afectan los derechos previamente reconocidos en una sentencia y por lo tanto se busca la intervención del Tribunal facultado para que de solución, así mismo envuelve de manera significativa la esencia de un medio de impugnación desde cualquiera de los ángulos que se observe, por lo que está encaminada a lograr la correcta impartición de justicia y que ante cualquier irregularidad está sea subsanada y evitar así se afecten intereses jurídicos ya reconocidos.



- c) En su amplitud abarca actividades del juez como del secretario de acuerdos y del actuario, como ocurriría en la materia civil o penal, y en el juicio contencioso administrativo incluye las actividades de las autoridades demandadas lo que no acontece con los otros recursos o instancias.

La queja en las diferentes materias procesales en que la encontramos regulada, está prevista para el uso y la defensa de la partes implicadas en el procedimiento ya sea contencioso administrativo o judicial, pero atendiendo a la naturaleza de cada procedimiento y a las partes que se vean involucradas.

- d) De acuerdo al tema que es motivo de esta investigación la Queja en el Código Fiscal de la Federación es omiso en lo que respecta a la determinación de los diversos requisitos y efectos que pueda producir, ya que no hay disposición legal alguna que los precise, como consecuencia de lo anterior el interprete ha de salvar esta grave omisión recurriendo a la Ley que por aplicación supletoria le corresponde tomando los elementos que complementen esta instancia.

En nuestro derecho mexicano por desgracia ante la falta de técnica por parte de nuestros legisladores, en las diversas leyes es frecuente que se encuentren deficiencias y lagunas que dejan al gobernado en estado de indefensión, como ocurre con nuestro Código Fiscal de la Federación, en la mayoría de las ocasiones respecto al juicio contencioso administrativo, previsto en el Título VI, razón por la que se tiene que recurrir al Código Federal de Procedimientos Civiles para ser aplicado de manera supletoria.

La queja prevista en el artículo 239-B, no es la excepción un pormenor sobre el que nuestro Código carece y se tiene que recurrir al Código Federal de Procedimientos Civiles, es que no se define lo que significa sentencia definitiva, siendo un elemento necesario, para un Código que prevé la regulación de un procedimiento administrativo.

- e) Existen en su tramitación problemas y defectos que el legislador no resuelve, como ocurre actualmente y que resulta un problema al momento de tratar de entrar al estudio de la resolución de una queja que es presentada como: la falta de delimitación del término de sentencia firme, falta de definición en el propio artículo de lo que es exceso y defecto, deficiencia en cuanto al procedimiento a seguir por la falta de copias para el traslado y la deficiencia en cuanto al procedimiento a seguir por la falta de copias para el traslado, mismas que serán objeto de un estudio más profundo en el siguiente capítulo.

Como quedo precisado en el inciso anterior la figura de la queja carece de los elementos necesarios que le den una seguridad jurídica al quejoso y que el legislador poco se ha preocupado por otorgarle ya que la queja en la materia

contenciosa representa una de las vías para hacer cumplir las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

- f) Es una Institución híbrida y mal reglamentada que representa serios problemas, al momento de entrar a su estudio.

De acuerdo a lo que se ha venido tratando a lo largo de este capítulo, se ha podido percibir que la queja siempre ha respondido a las diversas necesidades del derecho procesal, pero no tiene una concepción uniforme sino que varía su sentido, razón que da lugar a la problemática que representa entrar a su estudio, porque si bien es cierto que en un principio esta figura respondió a las expectativas para la cual fue creada sin ningún problema, actualmente ha quedado rebasada por las innumerables reformas a las que son sometidas los diferentes ordenamientos, sin que la figura en comento se haya actualizado.

- g) Es un instrumento procesal que permite al interesado reclamar contra los defectos en que incurran las autoridades demandadas en el cumplimiento tanto de las sentencias definitivas o interlocutorias que otorguen la suspensión definitiva observado en un procedimiento, que puedan subsanarse antes de la resolución definitiva del asunto o después de que está ya ha sido emitida.

La queja es un componente dentro del procedimiento contencioso administrativo, valioso y del cual puede hacer uso, cualquiera de las partes respecto al incumplimiento ya sea en la emisión de una sentencia interlocutoria que otorgue la suspensión definitiva respecto del acto impugnado o respecto de la sentencia definitiva, teniendo como principal y único fin el cumplimiento de la sentencia.

- h) La queja es una declaración de voluntad que en el procedimiento administrativo contencioso, pretende dirigir y mejorar su eficacia en cuanto al cumplimiento de las resoluciones que son tomadas por los Magistrados de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, facultados para conocer de las denuncias por las tardanzas, excesos, defectos, repeticiones indebidas que se observen por parte de las autoridades demandadas en el funcionamiento de las mismas.

Sin duda la queja ofrece la oportunidad a las personas interesadas en promover a petición de parte esta figura, porque de no ser así sería imposible presionar y estar al pendiente de cada asunto respecto a su cumplimiento, ya que de pretender que fuera así traería como consecuencia mayor rezago en la resolución de asuntos.

- i) La figura de la queja está atribuida a los sujetos pasivos, la cual debe de extenderse a todos los que tengan la condición de interesados en el procedimiento, y que lógicamente la resolución ya sea definitiva o interlocutoria les sea favorable a sus intereses.

El derecho representa una necesidad ante la constante convivencia de los individuos teniendo como fin la protección de los intereses justos que no sobrepasen los límites previamente establecidos en las leyes, pero siempre deberán intervenir en ella quienes desde la presentación de la demanda hayan intervenido de manera constante.

- j) En este caso particular la queja tiene un rasgo especial que sólo se podrá interponer mientras no haya recaído resolución del asunto que ponga término al juicio contencioso administrativo, sino que también, aún cuando ya exista una resolución definitiva.

La queja tiene una dualidad substancial en el juicio contencioso administrativo porque, es posible atacar a través de ella dos tipos de resoluciones, ya sean aquellas que resuelven el fondo de la litis o en su caso interlocutorias que otorguen la suspensión definitiva de la resolución impugnada, características diferentes de la figura de la queja regulada en otras materias como la judicial que no la contempla.

## 1.5 OBJETIVOS

La queja tiene como cualquier figura jurídica ciertos objetivos que deberá de alcanzar de acuerdo a su campo de aplicación y que le han sido establecidos en las diversas leyes que la prevén a saber:

Es una figura jurídica que se ha creado con el fin de que las resoluciones que por su trascendencia a los intereses de las partes involucradas en el juicio ya sean resoluciones definitivas o aquella resolución que hubiere concedido la suspensión definitiva solicitada durante el procedimiento, en este caso particular, el procedimiento contencioso, la decisión que ha sido decretada por cualquiera de las Salas Regionales Metropolitanas sea cumplida en todos y cada uno de los aspectos que la misma le señale a las autoridades demandadas, ya que de lo contrario ante la negativa de acatarlo las pretensiones de la parte actora que son plasmadas desde su escrito inicial de demanda no serían conseguidas.

En el procedimiento contencioso la Queja representa el puente que buscará otorgarle a futuro al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como institución, que las resoluciones emitidas que sean de mayor consecuencia para

los intereses de las partes el propio Tribunal sea capaz de ejecutarlas y en consecuencia sus sentencias renuncien a ser estrictamente declarativas.

La Queja en cualquier materia que sea prevista, será el medio de defensa que ofrece el Estado, a cualquiera de las partes implicadas, siempre y cuando cause un agravio o afecte intereses tutelados, por lo que las actitudes que las autoridades tengan ya sea ante la omisión en su emisión o el cumplimiento de las decisiones tomadas respecto a los casos en particular o ante la negligencia en que incurran los órganos encargados de impartir justicia a través de su personal, de no llevar de manera adecuada sus diligencias o la negativa de admitir una demanda como ocurriría en la materia civil, tienen un freno, es decir, la figura de la queja se constituye en una opción que podrá utilizar la parte afectada antes de llegar a su último recurso, el Amparo.

La queja propone la oportunidad de que las partes involucradas sean escuchadas, salvaguardando su garantía de seguridad jurídica.

En ninguna materia en la que se encuentre prevista, su objetivo no será entrar de nuevo al fondo del asunto principal y pronunciarse al respecto, debemos considerarla como una indiscutible instancia que permitirá a quién haga uso de ella, a ser escuchado ante un agravio cometido en su contra.

## CAPITULO II

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA FISCAL DE LA FIGURA DE QUEJA

El Código Fiscal de la Federación que actualmente nos rige y se encuentra en vigor tiene como antecedente en primer orden la Ley de Justicia Fiscal de 1936, a la cual le precedieron la Ley Orgánica de la de la Tesorería, la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales, la legislación y jurisprudencia sobre el juicio de amparo, específicamente en la materia administrativa. Sin embargo, es a la Ley de Justicia Fiscal de 1936 a quien se le atribuye la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, fue una disposición que permitió que en México se establecieran los primeros tribunales administrativos, se le otorgaron facultades que le permitieron su pleno establecimiento y desarrollo en la vida jurídica de nuestro país, el Tribunal tenía por esencia principal actuar en el control de la Administración activa en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares.

En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, se estableció que el Tribunal emitiría únicamente fallos de nulidad, de las resoluciones impugnadas y con el fin de evitar los inconvenientes que representaba en ese momento la ejecución de las sentencias de amparo, las cuales se prolongaban a través de una o varias quejas en las que el Tribunal judicial trataba de controlar la ejecución de las mismas, bajo este contexto la Ley de 1936 previó que al momento que el Tribunal Fiscal declarará una nulidad, y salvo que se limitara a mandar reponer el procedimiento o reconocer la ineficacia del acto, Indicaría de manera clara en qué sentido debía dictarse la nueva resolución de la autoridad fiscal.

Esto es, los juicios serán de nulidad, es decir, simples juicios declarativos, y en casos particulares llevarán implícita la posibilidad de una condena. Sin embargo se insiste en que el Tribunal Fiscal de la Federación no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos. Estableciendo como un camino a seguir ante la negativa de la autoridad demandada de acatar lo ordenado por las Salas Regionales o la Sección de la Sala Superior, el Amparo, el cual ya no entraría a cuestiones que fueron resueltas en el juicio administrativo, sino únicamente nos brinda la posibilidad material o jurídica de la ejecución.

La Ley de Justicia Fiscal de 1936, faculta al Tribunal Fiscal de la Federación para la creación de jurisprudencia, en la cual establece que si dos o más fallos contradictorios, sin perjuicio de que ellos queden firmes en cuanto a la decisión del caso concreto, podrá intervenir el Pleno para fijar el punto de jurisprudencia; y hecho esto sólo el pleno podrá variar el precedente, pues si alguna de las Salas dicta una sentencia en contrario, procederá, el recurso de queja, que permitirá que se haga un nuevo examen del caso sólo para determinar si ha habido o no en realidad violación de la jurisprudencia.

Al haberse comprobado la infracción, el Pleno quedaría capacitado para revocar el fallo, salvo cuando éste deba sustituir por motivos legales diversos, o cuando el Tribunal decida cambiar su jurisprudencia.

En la exposición de motivos del ordenamiento en comento se señaló claramente que no había peligro de que el recurso que se concediera, se utilizara dolosamente para demorar la resolución definitiva de los asuntos, porque no se señalaba tramitación alguna a la queja, de modo que el Tribunal en Pleno podría decidirlo.

La Ley de Justicia Fiscal de 1936, tuvo una corta vida jurídica en nuestro derecho mexicano, ya que el 30 de diciembre de 1938 se promulga el primer Código Fiscal de la Federación el cual entraría en vigor en 1939. En ese entonces ante él supuesto de que la sentencia fuera contraria las autoridades no se tenía recurso contra los fallos del Tribunal, salvo la queja ante el Pleno por violación de jurisprudencia, que se limitaba a ese aspecto.

En el año de 1947 el Código Fiscal de la Federación estableció un recurso de revisión de las sentencias definitivas del Tribunal Fiscal de la Federación, cuya tramitación y resolución se realizaba ante Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y procedía a petición de parte, cuando la cuantía fuera de cincuenta mil pesos o mayor.

## **2.1. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1956**

De las reformas que se originaron respecto a la instancia de la queja en los años 50', en la materia fiscal, fue aquella producida a raíz de las modificaciones que sufrió el artículo 11 de la Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal, misma que se encontraba vigente en 1956, la cual preveía el recurso de queja, y remitía para su agotamiento al procedimiento establecido por el Código Fiscal de la Federación mismo que declararon aplicable en lo general, para dar competencia al Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, por reforma publicada el 31 de diciembre de 1957, y así pudiera conocer del recurso de queja el Pleno de la Sala Superior en materia de depuración de créditos, a cargo del Gobierno Federal, que procedía cuando la cantidad reclamada fuera superior a cincuenta mil

pesos, o se tratará de benéficos de carácter civil con cargo al Erario Federal, o establecidos por la Ley de Retiros y Pensiones Militares aunque no estuviera suscitada cuestión alguna de incumplimiento de jurisprudencia.

La sustanciación de este recurso se identificaba procesalmente con la que tenía que ver con la violación a la jurisprudencia, pero es de distinguirse que su procedencia en materia que no fuera de pensiones, estaba limitada a reclamaciones por más de cincuenta mil pesos, mientras que en la otra, es decir, respecto a la violación de jurisprudencia, era libre a la expresión de agravios, lo que daba como consecuencia, si los agravio prosperaban se declara fundada la queja.

### **2.1.1 Artículo 237**

El artículo 237 del Código Fiscal de la Federación de ese año prevé de manera sencilla la sustanciación de la figura de la queja, la cual disponía que la misma se interpondría dentro de los 10 días siguientes a la notificación.

Una variante más que se encontró de la queja es en materia de suspensión en el juicio de nulidad, toda vez que si bien la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, mediante el aseguramiento del interés fiscal como efecto de la instauración del juicio mismo ante el Tribunal, es de obtenerse por el presunto deudor solicitándola ante la Oficina ejecutora, cuando está niega la suspensión o rechaza la garantía ofrecida, el interesado está en aptitud de ocurrir en queja ante la Sala que conozca de dicho juicio.

De igual forma la autoridad demandada estaba en aptitud para interponer queja contra las decisiones dictadas en materia de suspensión que no se ajustarán a las normas legales aplicables, entendiendo que tales decisiones eran perjudiciales para el Fisco ya sea por eximir el aseguramiento o bien porque se acepta garantía insuficiente.

La tramitación de la queja en este caso se encontraba prevista en el artículo 191 del Código Fiscal de la Federación, el cual establecía como término para su interposición cinco días contados a partir de la fecha en que surtiera efectos la notificación de la resolución combatida, no se condicionaba la procedencia de la queja al hecho de que no se hubiere dictado sentencia en el juicio correspondiente, por lo que, se interpondría por escrito con copias para la autoridad ejecutora y la Tesorería de la Federación que siempre era parte, al escrito ingresado en la Oficialía de Partes de las Salas Regionales le recaía un acuerdo ordenando correr traslado a la autoridad ejecutora para que rindiera su

informe dentro de las 72 horas, señalando día y hora para la celebración de una audiencia dentro de los 15 días.

Si la autoridad ejecutora rinde el informe de manera extemporánea o no lo hace, se presumían ciertos los hechos que el quejoso le imputaba de manera precisa.

En todo caso si se declaraba procedente y fundada la queja se ordenaba a la autoridad ejecutora conceder la suspensión.

De acuerdo a lo que se ha precisado con anterioridad podemos percatarnos de que la queja, ha tenido diversas vertientes, una de ellas está dirigida a la materia de depuración de créditos a cargo del Gobierno Federal, materia en la que se facultó al pleno de Sala Superior para conocerla y tramitarla, sin embargo a este antecedente, la doctrina le ha prestado escasa atención, no obstante que este recurso fue parte de los orígenes de la instancia de la queja que hoy en día se encuentra prevista en el Código Fiscal de la Federación.

De igual forma se tuvo un primer intento de la queja, pero orientada con una visión distinta a la de la depuración de créditos, como lo es, la queja en materia de suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución, de la cual resulta preciso señalar que de acuerdo a lo que se estableció en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, este recurso podía ser interpuesto tanto por la parte actora, como por la propia autoridad siendo este tratamiento más igualitario para las partes.

El estudio de la figura de la queja que hemos tratado en esta primer etapa nos lleva a la conclusión, de que la misma se encontraba regulada de manera ambigua pero que tal vez en ese momento respondía a las necesidades de las partes.

## **2.2 CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1969**

El Código Fiscal de la Federación de 1938, fue sustituido por el Código Fiscal de la Federación de 1966, el cual entra en vigor el 1° de abril de 1967.

La figura de la queja respecto a la violación de la jurisprudencia aparece en forma en 1969, se le da la naturaleza jurídica de un recurso e instrumento procesal que se encuentra en el Código Fiscal de la Federación, que tiene como objetivo hacer prevalecer la jurisprudencia de la Sala Superior, que entre sus facultades se encuentra precisamente la de fijar la jurisprudencia del Tribunal. En este mismo sentido el Código Fiscal dispone que la jurisprudencia se establece por la Sala



Superior y que la misma sería obligatoria para las Salas Regionales sin que pueda ser variada más que la propia Sala Superior.

Debe señalarse que la Queja es un recurso al que pueden acudir tanto al particular como la autoridad, cuando la resolución les afecte o bien porque sea violatoria de jurisprudencia de la Sala Superior, dicho recurso debía interponerse dentro de los quince días siguientes a aquel en que surtiera efectos la notificación respectiva ante la Sala Regional que emitió la resolución, y mediante escrito dirigido al Presidente del Tribunal.

La figura de la Queja se regulaba en tres artículos 237, 238 y 239, los cuales establecían de manera textual lo siguiente:

**“Artículo 237.-** Contra resoluciones de las salas regionales, violatorias de la Jurisprudencia del Tribunal, la parte perjudicada podrá ocurrir en queja ante la Sala Superior dentro de los diez días siguientes aquel en que surta efectos la notificación respectiva.”

**“Artículo 238.-** El recurso de queja se interpondrá ante la Sala regional que corresponda mediante escrito dirigido al Presidente del Tribunal, acompañando las copias necesarias para el traslado de las partes.”

La Sala Regional tomará el escrito al Presidente del Tribunal quien estará facultado para desechar las quejas notoriamente improcedentes o extemporáneas. En el auto en que se admita el recurso, se designará magistrado ponente y se correrá traslado a las demás partes por el término de cinco días para que se expongan lo que a su derecho convenga; transcurrido este plazo se considerará integrado el expediente, aún cuando no se haya desahogado el traslado y se tumara al Magistrado que se hubiese designado como ponente para que proceda a formular el proyecto respectivo en un plazo que no excederá de un mes a partir del día en que haya recibido el expediente del juicio.

**“Artículo 239.-** La Sala Superior revocará la resolución si encuentra fundados los agravios a menos de que considere que deba sustituir por otros motivos legales o porque resuelva modificar su jurisprudencia.”

Si dos o más Salas dictaban fallos contradictorios, sin que ellos quedaran firmes en cuanto a la decisión de un caso en concreto, podría intervenir el Pleno para fijar el punto de jurisprudencia; y hecho esto el mismo pleno podría variar el precedente, pues si alguna de las Salas dictaba una resolución en contrario procedería un recurso de queja, que permitiría que se hiciera un nuevo examen del caso para determinar si se dio o no, en realidad la violación de la jurisprudencia. Comprobada la violación, el Pleno quedaba capacitado para

revocar su fallo, salvo cuando éste debiera subsistir por motivos legales o cuando el Tribunal decidía cambiar su propia jurisprudencia.

Este recurso tenía como característica principal que solo el Pleno podía revisar el fallo de la Sala, a la luz de las violaciones, mismas que tenían implícitamente una desobediencia, que debía ser reclamada en el juicio de amparo.

La disposición era muy clara al señalar que la jurisprudencia que se invocara en el escrito de interposición de queja debería de estar en vigor. Al respecto si la Sala violaba la jurisprudencia invocada, se podían presentar dos supuestos, en los que a pesar de ser fundada la queja, no se revocaba la sentencia recurrida. Al respecto el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación le otorgaba facultades discrecionales al Presidente del Tribunal, para considerar en que casos la interposición era notoriamente improcedente, lo que podría dar lugar a su desechamiento mismo que podía haberles causado un grave perjuicio a los recurrentes, y por ende podían acudir al amparo en contra del auto de desechamiento.

Para Dolores Heduán, el Pleno pude decidir sobre la queja por violación de jurisprudencia en alguno de los siguientes sentidos:

- a) Si la queja ha sido interpuesta extemporáneamente, lo mismo que si se interpone por quien no sea parte perjudicada, se declarar improcedente. También se declarará improcedente, si quien la interpone no invoca expresa o tácitamente la jurisprudencia violada, o si en realidad, no fue violada.
- b) Reconocida la procedencia formal de la queja, se examinara si existe o no la violación de la jurisprudencia que la recurre invoca como aplicable al caso, ya por identidad o bien por analogía.
- c) De admitirse que se violo la jurisprudencia invocada, es casi obligatorio que le Pleno declare fundada la queja, revoque la sentencia recurrida y devuelva los autos a la propia sala de su origen para que con ella reponga el procedimiento, en su caso, y dicte nuevo fallo sometiéndose a dicha jurisprudencia; y
- d) Si la Sala ha violado la jurisprudencia invocada, dos supuestos son posibles, en los que, a pesar de ser fundada la queja, no se revoque la sentencia recurrida: primero, que el Pleno comparta los razonamientos de la Sala o encuentre, por si, otros para apartarse de la jurisprudencia violada y resuelve abandonarla estableciendo nueva tesis.

Respecto al recurso de queja por violación de jurisprudencia que fue detallado con anterioridad, podemos concluir que en esa época resultaba ser una figura importante para el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que la jurisprudencia que

emitía debía ser respetada. Que si bien es cierto, giraba en torno a las sentencias definitivas, su objetivo era interponerla en contra de resoluciones de las Salas Regionales, que violaban la Jurisprudencia del Tribunal, es decir, se buscaba que sus resoluciones no fueran contradictorias a lo que previamente se había sustentado en alguna jurisprudencia.

## **2.3 CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1988**

El 30 de diciembre de 1981 entra en vigor el nuevo Código Fiscal de la Federación el cual nos rige hoy en día con sus distintas reformas de las que ha sido objeto, cabe señalar que sustituyó al Código 1966.

El 14 de diciembre de 1981, el Ejecutivo envió al Congreso de la Unión la Iniciativa del nuevo Código Fiscal de la Federación, para que fuera sometida a su consideración.

Algunos de los motivos que fueron sustentados para su exposición ante la Cámara de Diputados son que las reformas fiscales hechas en los últimos años habían contribuido de manera significativa a obtener por parte del Gobierno de la República, recursos para financiar una política de gasto, que ha podido atender mejor las necesidades sociales y económicas.

El Código Fiscal de la Federación pretendió señalar en su articulado, que se reunían en él, los principios más generales conforme a los cuales se desenvolvían las relaciones entre los contribuyentes y el Estado.

Las materias tratadas por el nuevo Código son las que contiene el ordenamiento en vigor desde 1967, pero la orientación de las disposiciones y los propósitos que con ella se persiguen, varían de forma congruente con la transformación de la Legislación fiscal.

Cabe señalar que en el Sexto y último Título, se regulaba el Procedimiento Contencioso Administrativo, en el que se procuró que se contemplará el conjunto de disposiciones respecto del procedimiento, así se disponía que el magistrado instructor podía requerir al demandante para que presentará los documentos que se especificaban en el escrito inicial de demanda y en caso de no cumplir se tendría por no presentada la misma, se estableció la posibilidad de ampliar la demanda de nulidad en caso de que se tratará de una negativa ficta o cuando en la contestación se argumentaba la improcedencia por consentimiento tácito, se determino con exactitud la fecha de cierre de la instrucción del juicio, para que a partir de ese momento empezará a correr el término para dictar sentencia, las partes podían presentar la excitativa de justicia para acelerar la emisión de la sentencia que resolvía el asunto. Se aumentaron los plazos, de quince a cuarenta y cinco días, considerado un plazo razonable para preparar el ejercicio de la

defensa, el principio de oralidad se sustituyó por la regla documental, suprimiendo la audiencia. Destaca la posibilidad de que la autoridad demandada hasta antes del cierre de la instrucción, podía allanarse ante las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada, dictando una nueva en la que se subsanarían los vicios combatidos por el particular. También constituye una innovación, el extender él desvió de poder a las resoluciones administrativas diferentes de las que imponían multas, sobresale el hecho de que cuando la sentencia declaraba la nulidad para determinados efectos, la Sala correspondiente del Tribunal Fiscal de la Federación debería precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debía de cumplirla, salvo que se tratará de facultades discrecionales.

Se distingue el hecho de que se estableció un plazo para dar cumplimiento a las sentencias, cuando se imponía a la autoridad la obligación de un acto determinado.

Por lo que el Código Fiscal de la Federación de 1981, regulaba a la queja como en los Códigos anteriores pues su finalidad seguía siendo salvaguardar la aplicación de criterios jurisprudenciales que la Sala Superior hubiere establecido.

Lo único en lo que tuvo modificaciones, el ordenamiento en comento, fue su ubicación en el Código Fiscal de la Federación, pues el mismo se encontraba en el Título VI, Capítulo X denominado De los Recursos, Sección Segunda, bajo los artículos 245 a 247.

### **2.3.1 Artículo 239 TER**

En 1988 se reformaron, adicionaron y se derogaron diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, se adiciona el artículo 239 TER, y se derogaron los rubros de la Sección Segunda del Capítulo X, del Título Sexto, así como los artículos 245, 246 y 247. Los motivos de esta iniciativa fue la necesidad de una pronta y expedita impartición de justicia fiscal, y lograr así una descentralización regional del Tribunal Fiscal de la Federación, mejorando el proceso de administración de justicia, en donde la resolución de los asuntos debía ser única, clara y con apego a derecho. La característica básica de todas estas reformas fue, fortalecer las formalidades esenciales del procedimiento en la defensa de los particulares, suprimiendo instancias y procesos repetitivos y dilatorios.

En cuanto a las reformas planteadas relacionadas con la modificación a la regulación de la jurisprudencia del Tribunal Fiscal, específicamente referidas al procedimiento para establecerla, se sostiene que resulta apropiado el sistema de precedentes, pues ello es acorde con la facultad de resolver en definitiva por las Salas Regionales del Tribunal Fiscal, las controversias planteadas.

Se propone en forma paralela desaparecer el recurso de queja, para evitar que los litigios se concentraran en la Ciudad de México, incluyendo el juicio de amparo contra las sentencias que lo resolvieran. De esta manera se suprime una instancia innecesaria, y se logra la uniformidad definitiva de criterios a través de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación.

Por lo que respecta a la multa establecida hasta noventa veces el salario mínimo general diario del área geográfica del Distrito Federal a quienes promovieran una queja frívola e improcedente, lo anterior con fundamento en el artículo 239-TER de la iniciativa analizada cabe señalar que dicha multa atendía al propósito, de impartir de manera pronta y expedita justicia y dar mayor jurisdicción a las Salas Regionales del Tribunal, si bien dicha multa fue considerada muy elevada, la misma fue aceptada a fin de que una vez que entrara en vigor dicho precepto, la figura de la queja se identificará, como un recurso que coadyuvara a la impartición de justicia y no por el contrario que obstaculizará el proceso.

El artículo 239-TER, por primera vez estableció la instancia de la queja, a través del cual la parte afectada, podía acudir al Tribunal Fiscal de la Federación como anteriormente se le denominaba hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al magistrado Instructor a manifestar no se había cumplido la sentencia por exceso o defecto y no se tomaba en cuenta en aquellos años que no hubiera cumplido la sentencia la autoridad, la queja únicamente se centraba en que hubiera habido exceso o defecto o porque hubiere repetición de acto recurrido.

Hasta antes de 1989, los particulares tenían como única opción la de acudir al Poder Judicial de la Federación, con el propósito de que las resoluciones que emitiera el Tribunal fueran acatadas, ante la falta de su cumplimiento

Su ubicación dentro del Código Fiscal de la Federación, se establecía de la siguiente forma, en el Título VI denominado Del Procedimiento Contencioso Administrativo, Capítulo IX de la Sentencia. El cual se transcribe a fin de tener una mayor claridad:

**“Artículo 239 TER.-** En los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala Regional que instruyó en primera instancia el juicio en que se dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

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

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

El magistrado Instructor pedirá un Informe a la autoridad a quien se le impute el incumplimiento de la sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o resolución que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado instructor dará cuenta a la Sala, la que resolverá dentro de cinco días.

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

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, para que proceda jerárquicamente, y la Sala impondrá a este una multa hasta de noventa veces el salario mínimo general vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

IV.- Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos el acto o resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que de cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos, precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir.

V.- Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, si se solicita ante la oficina exactora y se garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 144.

A quien promueva una queja frívola e improcedente se le impondrá una multa hasta de noventa veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal “

De la transcripción hecha con anterioridad podemos dilucidar que la figura de la queja en un principio simplemente se encontraba regulado en un sólo artículo, del cual se le desprendían cinco fracciones, por lo que se consideraba el primer intento por tratar de implantar la figura de la Queja, donde ya no se le limitaba a la Jurisprudencia su finalidad era no sólo salvaguardar la aplicación de criterios

jurisprudenciales que la Sala Superior hubiere establecido, sino que incluso ahora su objetivo principal era el cumplimiento de las sentencias.

La instancia de la queja preveía que las personas afectadas ya sea personas físicas o personas colectivas, pudieran acudir al Tribunal para solicitar ante la Sala que instruyó el juicio, cuando el actuar de la autoridad demandada se encontraba en los siguientes supuestos; la indebida repetición de un acto o resolución emitido para cumplimentar una sentencia, o bien se incurra en exceso o defecto en el cumplimiento.

En conclusión la figura de la queja se estableció para que la parte afectada ante el incumplimiento de la resolución emitida, no tuviera que acudir a una instancia diferente.

## **2.4 REFORMAS DE 1996**

El 15 de diciembre de 1995 se reforma el Código Fiscal de la Federación, en diversos apartados, en la exposición de motivos se consideraba que esa reforma propuesta era un avance significativo hacia una reforma tributaria integral, que fortaleciera la recaudación y promoviera la inversión, el empleo y el ahorro; mejorando la equidad tributaria; logrando niveles más elevados de cumplimiento; avance en la simplificación fiscal y administrativa y en el otorgamiento de mayor seguridad jurídica a los contribuyentes y fortalezca las finanzas de los tres niveles de gobierno.

Las propuestas de reforma fiscal que se someten a consideración se presentan en cinco grandes grupos, de acuerdo a los objetivos que se buscaba cumplir:

1. Impulsar un nuevo federalismo fiscal.
2. Alentar la actividad económica y promover las exportaciones.
3. Avanzar en la simplificación fiscal y administrativa.
4. Otorgar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes.
5. Modernizar la administración tributaria.

Por lo que respecta al procedimiento contencioso administrativo previsto en el Código Fiscal de la Federación, entre las reformas más significativas a este tema de investigación se estableció que el Tribunal, al dictar sentencia, debería abocarse a las cuestiones formales que pudieran dar lugar a la nulidad lisa y llana,

pero también a las cuestiones de fondo. El proyecto del Código Fiscal de la Federación señalaba como nueva causal de procedencia de la queja, la omisión de la autoridad de dar cumplimiento a la sentencia, en el plazo previsto en la Ley, así mismo se cambió la denominación del artículo 239 TER, el cual pasa a ser el artículo 239-B. Estas reformas de acuerdo a los razonamientos que fueron vertidos en la Cámara de Diputados, constituyeron un paso importante para el fortalecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación y principalmente para la seguridad jurídica de los particulares.

Está reforma llevada a cabo respecto a diversos preceptos del Código Fiscal de la Federación, en nuestra opinión trato de mejorar, el crecimiento económico de nuestro país, así mismo, con tales reformas se trato de adecuar y actualizar al Código Fiscal de la Federación a las diversas reformas sufridas por diversos ordenamientos fiscales, propuestas que dividió en cinco grupos como son: impulsar un nuevo federalismo fiscal, alentar la actividad económica y promover las exportaciones, avanzar en la simplificación fiscal y administrativa, otorgar mayor seguridad jurídica a los contribuyente, modernizar la administración tributaria.

Ahora bien por lo que respecta al Procedimiento Contencioso Administrativo, esta reforma trajo para la queja prevista en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, dos nuevos elementos más para su aplicación, el primero de ellos fue su cambio de denominación, es decir, del artículo 239-TER, que en un principio se le denominó de esta forma, cambia su denominación como actualmente la conocemos, es decir, 239-B, debido a que el artículo 239 del citado Código, antes de la reforma del año en comento, se desprendía de él artículo 239-Bis, el cual estaba encargado para regular las características espaciales de los juicios que debían de ser atraídos por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, para su conocimiento, así mismo el artículo 239-TER, preveía la queja.

Pero derivado de la reforma en estudio, de nueva cuenta el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación se ve envuelto en diversos cambios, que se han mantenido de esta forma hasta nuestros días, como lo es que el artículo 239-Bis, deja de serlo y pasa al artículo 239-A, con el mismo sentido que conservaba respecto a los juicios atraídos por la Sala Superior, y por lo que respecta al artículo 239-TER, pasa al 239-B siguiendo una secuencia, así mismo se le adiciona como nueva causal de procedencia de la queja, la omisión de la autoridad de dar cumplimiento a la sentencia, en el plazo previsto en la Ley, es decir, de 4 meses señalado en el primer párrafo del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación.



### 2.4.1 Artículo 239-B

Como quedo precisado con anterioridad se cambio la denominación del artículo 239-TER, a 239-B, al cual se le agrego como causal de procedencia de la queja, el que la autoridad no hubiera dado cumplimiento a la sentencia. Su ubicación dentro del Código Fiscal de la Federación seguía siendo el mismo que el del Código de 1988, con un solo artículo, pero ahora se aumentó un nuevo inciso, contemplándose el supuesto de cuando la autoridad omitiera dar cumplimiento a la sentencia, en cuyo caso debía haber transcurrido el plazo previsto en la Ley.

El artículo 238 del Código Fiscal de la Federación en su antepenúltimo párrafo, vigente para 1996, establecía:

“Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de **cuatro meses.**”

Entonces el plazo para cumplir con lo resulto por las Salas Regionales Metropolitanas, respecto a las sentencias que se encontraran firmes era de cuatro meses, de está forma se le agrego una nueva opción para hacer uso de la figura de la Queja.

Sí la autoridad demandada en un plazo de cuatro meses no realizaba ninguna gestión que tenga como fin dar cumplimiento a lo ordenado, es decir, a la sentencia y está fue notificada a la parte afectada, está podría acudir ante el Tribunal.

Así mismo esa reforma trajo aparejada la opción que en caso de estar bajo ese supuesto (del inciso b) el quejoso podría interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que hubiera prescrito su derecho.

Por su importancia y a partir de lo ya referido se transcribe de manera completa, el artículo en comento:

**“Artículo 239-B.-** En los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

I.- Procederá en contra de los siguientes actos:

- a) La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuándo dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.
- b) Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley.

II.- Sé interponrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción anterior, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien se expresara la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.

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

III.- En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa equivalente a quine días de su salario.

IV.- Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejara sin efectos la resolución que provoco la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir.

V.- Si la Sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo. En este caso, además se procederá en los términos del párrafo segundo de la fracción III de este artículo.

VI.- Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, si se solicita ante la autoridad ejecutora y se garantiza el interés fiscal en los términos el artículo 144.

A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por esta la que se interponga contra actos que no constituyen resolución definitiva, se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal. Existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la queja es improcedente, se ordenará instruir la como juicio.”

Los cambios que sufrió respecto a la regulación de 1996, de manera sencilla fue una nueva causal y las cuantías de la multa ya que la misma establecería un mínimo y un máximo percibiendo un ligero aumento, ya que el Código de 1989 contempló que a quien interpusiera una queja frívola e improcedente se le establecería una multa de noventa veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal, en cambio en el Código de 1996 se cambió de veinte a ciento veinte días de salario mínimo.

Por lo que respecta a la multa impuesta al funcionario responsable el cual hubiera ordenado el acto o haya incurrido en repetición del mismo, la multa era de noventa veces el salario mínimo general vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal, de acuerdo a lo señalado en el Código Fiscal de la Federación de 1988 y para 1996 se redujo a quince días de su salario.

La última reforma de la que fue objeto el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación fue el referente a la Queja y está, se dio el 31 de diciembre de 2000, en la cual se reforma el artículo 239-B, primer párrafo y último párrafo de la fracción III y se adiciona la fracción I con un inciso c) y se agrega la fracción VII, el propósito que tuvo esta reforma fue el de brindar seguridad jurídica, procurando dar mayor certidumbre a las partes en el juicio, adicionalmente se buscó la simplificación de los trámites y el ordenamiento de ciertas funciones del Tribunal Fiscal de la Federación.

En consecuencia el artículo 239-B quedó de la siguiente manera:

**“Artículo 239-B.-** En los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

I. Procederá en contra de los siguientes actos:

a). La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.

b). Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley.

c) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.

II. Se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes aquel en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción anterior, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien se expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.

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

III. En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa de treinta a noventa días de su salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento.

IV. Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir.

V. Si la Sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo. En este caso, además se procederá en los términos del párrafo segundo de la fracción III de este artículo.

VI. Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, si se solicita ante la autoridad ejecutora y se garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 144.

VII. Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, la queja se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor, en cualquier momento.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que se ha dado el incumplimiento a la suspensión otorgada, y si los hay, los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en que pretenda la ejecución del acto.

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

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

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

A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución definitiva, se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal. Existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la queja es improcedente, se ordenará instruirlo como juicio.”

Esta reforma trajo diversos cambios que amplían a la figura de la Queja, entre ellos uno de los más importantes es que esta figura no solo procederá en cuanto al incumplimiento de las sentencias firmes sino que amplía su objetivo a las sentencias interlocutorias que hubiesen otorgado la suspensión definitiva, en consecuencia se adiciona el inciso c), el cual establece que si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad, procede la queja.

El artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, como hemos podido percatarnos a lo largo de los últimos puntos desarrollados, ha sido reformado continuamente, atendiendo a diversas necesidades, que en nuestra opinión trata de ir puliéndose en cada reforma a la que es sujeta, representando un adecuado medio de defensa, pero siempre atendiendo a las limitantes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En la práctica cotidiana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la mayoría de los escritos a través de los cuales se pretende hacer valer la instancia de la queja, van encaminados, a tratar conflictos entre los pensionados y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en el sentido de que acuden estos, al Tribunal, para solicitar un aumento a la pensión que se ha asignado con motivo de su jubilación, en virtud de que el Instituto antes citado, al momento de acatar lo ordenado en una sentencia emitida siempre y cuando sea favorable a los intereses de los actores, puede incurrir en la resolución que emita para cumplir lo ordenado por una sentencia, que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia o cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley.

Otros casos en los que se invoca la figura de la queja, son en lo referente a la materia de responsabilidades de los servidores públicos, así como en materia de devolución de créditos por parte del fisco, siendo para estos casos es muy útil, que no lo hace perder vigencia.

A partir de las últimas reformas propiciadas en los años de 1988, 1996 y 2000, la figura de la queja, procede en los casos de incumplimiento de sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, por lo que la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, en nuestra opinión, es un cambio de gran trascendencia, sin embargo es poco invocada esta figura.

## CAPITULO III

### ARTÍCULO 239-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

#### 3.1. NATURALEZA JURÍDICA

La queja prevista en el Código Fiscal de la Federación es sin duda un medio de defensa al cual podrá recurrir la parte actora que haya sometido a la consideración y conocimiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la resolución de las autoridades que en respuesta al acto o la reposición del procedimiento ordenado se ha considerado afectado en sus intereses, y que al haber sido objeto de un proceso culminando con la emisión de la resolución definitiva que dirime la controversia, o respecto a una sentencia interlocutoria que otorga la suspensión definitiva sometiendo a la autoridad demandada a la realización de algún hecho a favor de la parte afectada, sin embargo en ocasiones, esta autoridad se excede en su actuar, repite de nueva cuenta la resolución que previamente se había impugnado o en el peor de los casos omite acatar lo que fue resuelto por las Salas que conforman el Tribunal, ante esta situación, el Código Fiscal de la Federación prevé la figura de la queja, para que de alguna forma la parte afectada tenga una instancia para hacer valer lo ordenado por las Salas, y lograr que la parte afectada no se encuentre en estado de indefensión.

Si bien es cierto que dentro de los medios de impugnación como previamente se había establecido, el recurso es parte de ellos, sin duda la queja prevista en el artículo 239-B de Código Fiscal de la Federación no cumple con tales características ya que primeramente de acuerdo a su ubicación en el Código Fiscal de la Federación, el propio legislador la excluye como un recurso al no ubicarla dentro del apartado que prevé la regulación de los recursos dentro del Juicio Contencioso Administrativo que prevé el propio Código dentro de Título VI, Capítulo X, denominado De los Recursos, ya que sólo prevea el Recurso de Reclamación y el de Revisión previstos en los artículos 242 al 248, mientras que la queja la sitúa dentro del Capítulo IX, denominado De las Sentencias.

Siguiendo con esta misma idea y de acuerdo a las características que revisten a los recursos como principalmente sería la de revocar modificar, anular o confirmar, la resolución, como efectivamente cumplirían con tal fin el Recurso de

Reclamación así como el de Revisión, los cuales establecen en su parte conducente lo siguiente:

**“ARTÍCULO.- 242 El recurso de reclamación** procederá en contra de las resoluciones del magistrado instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquellas que admitan o rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél que surta efectos la notificación de que se trate.”

**“ARTÍCULO.- 248** Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el **recurso de revisión** ante el Tribunal Colegido de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante ésta, dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación, siempre que se refiriera a cualquiera de los siguientes supuestos.

I.- Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

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

II.- Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

III.- Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

- a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.
- b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.
- c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.
- d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.



- e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.
- f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

IV.- Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

V. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo.

El recurso de revisión también será procedente contra resoluciones o sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los casos de atracción a que se refiere el artículo 239-A de este Código.

En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en Ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público..."

Por lo anteriormente expuesto, el recurso de reclamación resulta más igualitario para las partes que intervienen en el juicio de nulidad, ya que puede ser utilizado tanto para proteger los intereses del actor así como de la autoridad demandada, ahora bien por lo que respecta al recurso de revisión, este se encuentra enfocado a tratar de velar por los intereses de la autoridad demandada, de esta forma estos recursos persiguen de alguna u otra forma, la modificación de las actuaciones respecto de la toma de decisiones que se realicen en las Salas Regionales ya sea dentro del juicio que se encuentra aún en proceso o ante la culminación de este.

Situación que en la queja no acontece, ya que la misma tiene como principal característica que además la distingue, el invocarla no por el actuar de las Salas sino contra la autoridad que no da cumplimiento de lo ordenado por la Sala.

Partiendo de las consideraciones antes referidas la queja se aplica para impugnar las faltas en que incurran las autoridades al momento de dar cumplimiento a lo ordenado por las Salas, ya sea porque su actuar al momento de cumplimentar con un determinado acto o la reposición de un procedimiento no se ajusta a la ley, o bien porque retarda el cumplimiento o finalmente omite hacerlo perjudicando en todos los casos los intereses de la parte afectada que previamente obtuvo una sentencia favorable.

En nuestra opinión la queja que prevé nuestro Código Fiscal de la Federación, es una instancia, porque puede ser invocada por el particular que se ve afectado en sus intereses que inicia un procedimiento ante el Tribunal.

Es decir, la queja es vista como una instancia de acuerdo a las referidas consideraciones, pero resulta necesario partir de un concepto que la defina, así el término instancia el Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México lo define como el "conjunto de actos procesales comprendidos a partir del ejercicio de una acción en juicio y la contestación que se produzca, hasta dictarse sentencia definitiva. Seguir juicio formal respecto a una cosa, por él término y las solemnidades establecidas por las leyes. Se considera asimismo Instancia, la impugnación que se hace respecto de un argumento jurídico."<sup>16</sup>

De lo anterior podemos identificar que la instancia asume más de dos acepciones; la primera como una de las etapas o grados dentro del proceso y la segunda como la solicitud o pedimento de algo.

Ahora bien la queja prevista en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, es una instancia en virtud de la cual el quejoso denuncia ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el desacato a su sentencia por parte de una autoridad administrativa, con la finalidad de que se ordene a la autoridad responsable se atenga de incurrir en la conducta denunciada, procediendo en su caso a la imposición de una multa como sanción.

Quien hace uso de la instancia tiene prestablecido el derecho de provocar algo de alguien, en este caso la queja es un medio legal del cual dispone el afectado en sus derechos e intereses por un acto administrativo emitido con el fin de realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento que previamente el Tribunal estableció, en el cual el particular provoca y solicita la intervención del propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para obtener como fin una revisión del adecuado actuar sobre las conductas de la autoridad demandada al pretender cumplir está las resoluciones definitivas o interlocutorias que concedan la suspensión definitiva, con conductas que pueden ser traducidas en la resistencia, exceso, defecto u omisión al momento de cumplir las resoluciones antes referidas.

Por lo que podemos concluir que el particular es titular del derecho de acudir a una Instancia porque previamente se le han reincidento sus derechos en una sentencia que ya fue emitida con anterioridad.

---

<sup>16</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo P-Z, Ob. Cit, pág. 1744.

### 3.2. CARACTERÍSTICAS

Las características que conforman a la queja prevista en el Código Fiscal de la Federación son las siguientes:

1.- En la figura de la queja es indispensable que existan anticipadamente dos tipos de resoluciones: una sentencia que resuelva de manera definitiva la controversia ventilada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, o bien aquella que otorgue la suspensión definitiva respecto del acto impugnado que fue solicitada por la parte actora antes de que finalizará la instrucción del juicio.

2.- Que las resoluciones emitidas ya sean definitivas o interlocutorias siempre deberán de tener como fin obligar a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, obligaciones a las cuales deberá someterse.

3.- Si la autoridad opta por omitir dar cumplimiento a la sentencia, por un lapso de tiempo, la ley de referencia de esta materia, contempla un término de cuatro meses, para que se configure su negativa a hacerlo.

4.- Permite que las sentencias que sean emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sean cumplidas.

5.- Por lo que respecta a las sentencias definitivas, al hacer uso de la queja en el Juicio de Nulidad, esta deja intactos los puntos resolutorios que fueron establecidos al resolver la litis presentada.

6.- Se pretende que la Administración Pública cumpla las obligaciones que le fueron establecidas dentro de los términos que para tales efectos la ley, dispuso previamente y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa las ha interpretado y ha decidido sobre la legalidad del acto impugnado para luego ser cumplidas.

7.- Los particulares afectados tendrán que acudir al Tribunal interponiendo su escrito expresando los agravios que le causa porque es a petición de parte, por tanto el Tribunal en ningún momento promoverá la queja de oficio.

8.- La queja se presenta por una sola vez ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

9.- La medidas de apremio como la multa, misma que es aplicada al funcionario responsable por no dar cumplimiento al fallo, tiene poca fuerza y en ocasiones no obstante esta, no se da cumplimiento a lo dispuesto por el Tribunal.

En nuestra opinión las características antes enunciadas, señalan los rasgos más importantes de la figura de la queja prevista en el Código Fiscal de la

Federación, en las cuales se resalta su doble funcionalidad, misma que le da un toque de innovación en la materia contenciosa administrativa sin embargo, resulta que aún en nuestros días su regulación como consecuencia es deficiente, pues se escapan de su alcance diversos detalles, que al final de cuentas en muchas ocasiones desaniman a las partes a promoverla.

Debido a su deficiente regulación, trae como consecuencia que en ese contexto las autoridades encargadas de acatar lo ordenado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no se veían obligadas a cumplir, dejando en estado de indefensión al quejoso.

Si bien es cierto que respecto a las sentencias definitivas, se establece un plazo de cuatro meses, para que se configure la negativa de la autoridad para dar cumplimiento, respecto a las sentencias interlocutorias que otorgan la suspensión nuestro Código es omiso y no señala ningún plazo.

De las características enunciadas, en nuestra opinión la que más la define es aquella, que señala que la queja se presentará por una sola vez ante el Tribunal, la cual tiene su lado tanto negativo como positivo, el negativo sin duda es el coartar el derecho al que tenemos todos para que se nos procure justicia, en cambio el positivo se traduce en que de ésta forma el Tribunal, disminuye considerablemente su carga de trabajo, al no verse inmerso en las instancias de queja, que llegaría a promover el quejoso, hasta quedar satisfecho

### **3.3 FINALIDAD DEL RECURSO DE QUEJA**

La formulación de una ley por parte de los legisladores siempre conlleva a regular las conductas humanas, es decir, de alguna u otra forma tienen implícito un fin, por lo que implementan para tal efecto diferentes figuras dentro del sistema normativo en el presente caso, la queja.

En el Título VI llamado del Juicio Contencioso Administrativo, Capítulo IX, De la Sentencia, en su artículo 239-B, se encuentra prevista la figura de la queja, que de tan diversas formas ha sido retomada en nuestra legislación nacional, misma que es regulada dentro del Capítulo referente a las sentencias de ahí se aprecia la íntima relación que guarda la figura de la sentencia y la instancia de queja.

El fin primordial de la queja en nuestra materia fiscal, pero específicamente en nuestro Juicio de Nulidad, es que se de él cumplimiento de las sentencias definitivas e interlocutorias dictadas en la revocación que declara infundada una resolución administrativa u otorga la suspensión definitiva de un acto y en general de las resoluciones emitidas por las Salas Regionales o en su caso por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación señala tres supuestos en los cuales procede la queja en contra del incumplimiento de sentencias firmes o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva respecto del acto impugnado, ya sea por: a) resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia, b) cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, debiendo transcurrir el plazo previsto en la ley, y c) si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.

Dentro de las posibilidades que el Tribunal tiene para hacer cumplir sus propias resoluciones, debemos señalar que al ser un Tribunal con un modelo de jurisdicción contencioso administrativo mixto, dada la especial y heterogénea jurisdicción de que esta dotado, ya que en relación con ciertos actos sólo actuara como Tribunal de mera anulación al tener como finalidad el controlar la legalidad del acto y tutelar el derecho objetivo y en cuanto a otros actos, como de plena jurisdicción para reparar el derecho subjetivo lesionado, el alcance de la sentencia de nulidad no sólo es el de anular el acto sino también el de fijar los derechos del recurrente condenando en su caso, a la administración a su restablecimiento, por lo que la figura de la queja funciona en la misma medida y proporción.

En caso de que lo ordenado por las Salas se vea mermado al no ser respetado por las autoridades, está puede establecer una medida de apremio como lo es la imposición de la multa, de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo de la fracción III, del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación.

### **3.4. SUSTANCIACIÓN DE LA QUEJA**

El presente apartado tendrá como primordial objetivo, el dar una visión clara y sencilla, de las partes en que se divide la figura de la queja en la materia contenciosa administrativa, tema central en el desarrollo de la presente investigación.

De acuerdo con lo anterior, la queja prevista en la materia contenciosa administrativa federal, se encuentra regulada en el Código Fiscal de la Federación, misma que se ubica en el Título VI, denominado del Juicio Contencioso Administrativo, Capítulo IX De la Sentencia, artículo 239-B.

Para cumplir con los objetivos antes trazados, resulta necesario analizar la queja a partir de lo que se establece en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, para lo cual es importante transcribir dicho ordenamiento el cual a la letra establece:

**“Artículo 239-B.-** En los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

I. Procederá en contra de los siguientes actos:

- a) La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.
- b) Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley.
- c) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.

II. Se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción anterior, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien se expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.

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

III. En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa de treinta a noventa días de su salario

normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento.

IV. Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir.

V. Si la Sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo. En este caso, además se procederá en los términos del párrafo segundo de la fracción III de este artículo.

VI. Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, si se solicita ante la autoridad ejecutora y se garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 144.

VII. Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, la queja se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor, en cualquier momento.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que se ha dado el incumplimiento a la suspensión otorgada, y si los hay, los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en que pretenda la ejecución del acto.

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

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

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que incumpla la suspensión decretada, para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de quince

días de su salario, sin exceder del equivalente a cuarenta y cinco días del mismo.

A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución definitiva, se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal. Existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la queja es improcedente, se ordenará instruir la como juicio."

De la transcripción anterior, se desprende que en nuestra propia perspectiva, el artículo 239-B, es posible dividirlo en cinco partes de acuerdo a las consideraciones siguientes:

La primera parte se integra de la conducta de la autoridad demandada, las características de las resoluciones a través de las cuales únicamente será procedente la queja y el número de ocasiones en que la misma podrá ser interpuesta.

En vista de lo anterior la queja, procede porque de parte de la autoridad demandada se da un **incumplimiento**, respecto a las resoluciones que tengan como característica ser **sentencias firmes o sentencias interlocutorias** que hubiesen otorgado la suspensión definitiva, la cual podrá ser interpuesta **por una sola vez**:

La segunda parte es sin duda de las más importantes; contiene las hipótesis previstas por el legislador a través de las cuales la parte actora podrá acceder a la queja y en consecuencia hacer uso de la misma, siempre y cuando su situación jurídica encuadre, en el supuesto.

De lo antes expuesto se desprende: la **resolución** que **repita indebidamente la resolución anulada** o que **incurra en exceso o en defecto**, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia, **que la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia dentro del plazo de cuatro meses** de conformidad con lo previsto en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, por último que la autoridad no de **cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad**.



La tercera parte es básicamente el procedimiento a seguir, ocurriendo todo esto desde luego en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en donde se establece las formalidades que se deben seguir, y que contempla desde, establecer el lugar en donde deberá de interponerse, el término previsto para su presentación, así como la forma en que deberán de ser expresadas las diversas manifestaciones del actor respecto a la queja intentada, asimismo se establece la instrucción que se seguirá dentro del procedimiento de la instancia de la queja y diversas hipótesis, respecto de como la Sala deberá de resolver la queja derivada de las conductas en que incurran las autoridades demandadas.

En esas condiciones, se advierte que la queja deberá de ser **interpuesta** ante el **Magistrado Instructor** de la Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en donde se radico el expediente, **dentro de los 15 días** siguientes a partir de la cual surta efectos la notificación, la queja deberá ser por **escrito**, en el cual la parte actora **expresará diversos argumentos** en los que exprese la forma en que la conducta de la autoridad le afecto sus derechos previamente reconocidos en una sentencia, admitida la queja **el Magistrado requerirá de un informe** que deberá ser rendido por quien dio lugar al incumplimiento, **si al emitir la resolución de la queja**, se determina que la autoridad incurrió en repetición de la resolución anulada, **la Sala, dejará sin efectos la resolución repetida** y la notificará al funcionario responsable de la repetición, **ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones, en caso de que exista repetición de la resolución anulada, la Sala dejara sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones**, por último **si la Sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo.**

La cuarta parte que conforma al artículo 239-B sería en todo caso a partir de la fracción sexta, en donde se hace una regulación especial para la queja respecto al incumplimiento de la autoridad demandada, ante el incumplimiento de la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el Juicio de nulidad.

El procedimiento a seguir es el mismo, aunque varia en los plazos previstos para interponerla y rendir el informe, ya que para poder interponerla no existe un plazo previsto, y se **podrá hacer valer en cualquier momento y respecto al informe la autoridad contará con cinco días.**

La parte final prevé la imposición de una multa a quien promueva una queja notoriamente improcedente.

### 3.5 TERMINO PARA LA INTERPOSICIÓN

El termino para la interposición de la queja se encuentra previsto en la fracción II, del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, la cual establece que la queja se interpondrá por escrito ante el Magistrado Instructor dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca, y en caso de que la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia en el plazo de cuatro meses previsto en el artículo 239 del citado Código, el quejoso podrá interponer la queja en cualquier tiempo, salvo que su derecho prescriba.

Al respecto resulta importante destacar ciertos aspectos acerca de la función de los plazos o términos en el procedimiento administrativo contencioso, para los fines básicos de la interposición de la queja.

La legislación fiscal mexicana al respecto en el artículo 12 del Código Fiscal de la Federación, de manera textual en su parte conducente establece lo siguiente:

**“ARTÍCULO 12.-** En los plazos fijados en días no se contarán los sábados, los domingos, ni el 1° de enero; e 5 de febrero; el 21 de marzo; el 1° y 5° de mayo; el 16 de septiembre; el 29 de noviembre; el 1° de diciembre de cada seis años cuando corresponda a la tramitación del Poder Ejecutivo Federal, y el 25 de diciembre.

Tampoco se contarán con dichos plazos, los días en que tengan vacaciones generales las autoridades fiscales federales, excepto cuando se trate de plazos para la presentación de declaraciones y pago de contribuciones, exclusivamente, en cuyos casos esos días se consideran hábiles, no son vacaciones generales las que se otorguen en forma escalonada.....”

Del artículo anteriormente transcrito podemos deducir que para la parte actora que decida, hacer uso de la figura de la queja prevista en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, es necesario precisar que para la realización del computo del término previsto de quince 15 días señalado para la interposición de la queja (y de cualquier otra actuación como la presentación de la demanda y de la contestación etc), no se deberá de tomar en cuenta los días anteriormente señalados, ya que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa goza de plena autonomía y suspende sus labores los días declarados inhábiles por el Pleno del Tribunal mediante un acuerdo anual publicado en el Diario Oficial de la Federación, según lo dispone su Ley Orgánica.

Lo anterior resulta ser así ya que el artículo 12 del Código Fiscal de la Federación prevé el cómputo de los términos en trámites que deben efectuarse ante las autoridades fiscales, y no ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siguiendo con lo anterior el artículo 197 del Código en consulta establece que el juicio debe registrarse por las disposiciones del Título VI "Del Juicio Contencioso Administrativo" entre ellas, el artículo 258, fracción II conforme al cual, establece que sólo deberán de contarse los días hábiles en el cómputo de los plazos y tienen ese carácter, aquellos en los que permanezcan abiertas al público las oficinas de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa durante el horario normal de labores, mismo que se transcribe en su parte conducente para mayor claridad:

**"ARTÍCULO 258.-** El computo de los plazos se sujetará a las reglas siguientes:

(...)

II. Si están fijados en días, se computarán sólo los días hábiles entendiéndose por éstos aquellos en que se encuentran abiertas al público las oficinas de las Salas del Tribunal Fiscal durante el horario normal de labores. La existencia de personal de guardia no habilita los días en que se suspendan las labores..."

Al quedar precisado lo anterior podemos concluir que al realizar el computo del plazo para la interposición de la queja prevista en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, debemos previamente conocer los días que el Pleno de la Sala Superior ha declarado inhábiles, con el fin de que la interposición de la misma sea oportuna y cumpla con uno de los requisitos de forma.

Ahora bien es de indicarse que el término para la interposición de la queja respecto de las sentencias definitivas es de 15 días contados a partir del día en que surta efectos la notificación de la resolución que emita la autoridad en cumplimiento de una sentencia; cabe señalar que estos 15 días se contarán a partir de que venzan los 4 meses para cumplir lo ordenado por el Tribunal.

Entonces si la Sala Regional dicta una sentencia que tiene como fin que la autoridad demandada realice ciertos actos, esta tendrá 4 meses para cumplirla, transcurrido ese plazo, si no cumple, entonces podrá el particular acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en queja por la omisión; pero si cumple tendrá quince días, a partir de que se emita la resolución por la autoridad en cumplimiento de la sentencia para el efecto de que pueda interponer su queja.

Recapitulando lo anterior serán 15 días, para interponer la queja cuando se traté de resoluciones que repitan la anulada, de resoluciones que en cumplimiento

de la sentencia sean defectuosas, o sean excesivas, pero tratándose del silencio de la autoridad de la sentencia definitiva del acto impugnado, podrá ser en cualquier momento, pero posterior a que transcurran los 4 meses que tienen para cumplir la sentencia.

Ahora bien por lo que respecta al incumplimiento de la orden de suspensión definitiva del acto impugnado la queja se interpondrá en cualquier momento.

### **3.6. PARTES EN LA QUEJA**

En la instancia de la queja participan aquellas partes que se ven involucradas en su desarrollo, al ser un procedimiento que establece diversos pasos a seguir para llegar a un fin, resulta importante referir quienes se ven involucrados en el juicio de nulidad.

En el juicio contencioso administrativo que es tramitado en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las partes que lo componen, se encuentran previstas en el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, mismo que se transcribe para mayor claridad:

**“Artículo 198.-** Son partes en el juicio contencioso administrativo:

I. El demandante

II Los demandados. Tendrán en ese carácter:

a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.

b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

III. El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada en la fracción anterior. En todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación de ingresos federales.

Dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en los otros juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación.

IV. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante....”

De la transcripción anterior, se desprende que son partes en el juicio de nulidad, el demandante, es decir, la parte actora, los demandados, que en este supuesto podrán concurrir tanto la autoridad que emitió la resolución impugnada, así como el particular que se vea favorecido por alguna resolución administrativa de carácter individual y que la autoridad pida su modificación, mejor conocido como el juicio de lesividad y por último el Superior Jerárquico de la autoridad que emitió la resolución impugnada.

A nuestro juicio consideramos fundamental explicar en primer orden a que le llamamos parte, en nuestra doctrina nacional la palabra parte proviene "del latín pars, partís, porción de un todo. Se denomina parte a las personas que adquieren los derechos y obligaciones que nacen de una determinada relación jurídica que ellos crean, es decir, cuando dos o más personas realizan un acto jurídico con pretensiones diferentes se les denomina partes."<sup>16</sup>

De acuerdo a lo anterior podemos decir que se le denomina parte a aquellos que intervienen en una relación procesal de carácter jurídico en la que interviene dos sujetos el actor que promueve su demanda y el demandado contra quien se interpone la demanda, los cuales tienen como pretensión la exigencia del reconocimiento de un derecho.

En el juicio contencioso administrativo están comprendidas como partes los siguientes:

1.- El actor o demandante el cual ejercita la acción a través de la interposición de la demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

2.- El demandado, es decir, la autoridad demandada que dictó la resolución impugnada, misma que es a quien se reclama la pretensión o el reconocimiento de un derecho, así como el titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, de la que dependa la autoridad que dictó la resolución y el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

3.- El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

De acuerdo a lo anterior se desprende invariablemente que las partes que se ven involucradas en la queja prevista en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, son básicamente las mismas que intervienen a lo largo del juicio de nulidad, sólo que por lo que respecta a la queja, estas partes cumplen con otras funciones pero su objetivo siempre seguirá siendo el mismo.

---

<sup>16</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo P-Z, 2ª edición, Ed. Porrúa, pág 2328, México 2002

### **3.6.1. Actor**

La parte actora en la queja es aquella que en un principio interpuso su demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través de la cual se pretende exigir el reconocimiento de un derecho, que la autoridad le ha negado y en consecuencia lo considera ilegal, por lo que si al haber sido admitida la demanda y seguir la instrucción del juicio hasta su conclusión y en consecuencia al dictarse una resolución favorable a las pretensiones del actor, la autoridad encargada de su cumplimiento lo realiza de manera defectuosa o simplemente es omisa en hacerlo, la parte actora que tendrá siempre esa misma característica durante todo el proceso y que nunca la pierde, podrá ejercitar acción procesal interponiendo su escrito ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa expresando diversos argumentos que a su consideración le afectan, con dicho actuar de la autoridad demandada, teniendo como meta que la resolución que fue favorable a sus intereses, sea cumplida.

### **3.6.2. Autoridades demandadas**

La autoridad demandada en el juicio de nulidad es quien emitió en un principio la resolución impugnada en el juicio de nulidad, en la queja está tendrá una segunda función cumplir con lo ordenado en la sentencia dictada por el cuerpo colegiado de los Magistrados que integran las Salas Regionales, y también son las que deberán de rendir un informe en el que justifiquen el acto o la omisión que provocó la queja.

### **3.6.3. Tercero Interesado**

El tercero "es aquella persona que sin ser parte en el juicio interviene en el para aducir un derecho propio, para coadyuvar con alguna de las partes si es llamada a ello o cuando tenga conocimiento de que cualquiera que sea la resolución que se dicte por la autoridad judicial competente puede causarle algún perjuicio irreparable."<sup>17</sup>

En el procedimiento contencioso administrativo el tercero interesado ha cobrado una gran importancia, ya que la mayoría de los juicios que se tramitan en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los cuales hay tercero interesado, resulta indispensable se le de una debida intervención en el proceso.

---

<sup>17</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo P-Z, Ob. Cit. pág 3066.

Cabe señalar que en la queja regulada en el Código Fiscal de la Federación resulta poco probable que un tercero interesado en el juicio de nulidad llegue a interponerla, lo anterior en función del registro que se tiene, de la base de datos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, denominado Sistema Integral de Control de Juicios.

### **3.7. INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA FIRME O INTERLOCUTORIA**

La queja en el contencioso administrativo opera a partir de la sentencia.

Por lo que a nuestro criterio es importante destacar que significado encierra el concepto de sentencia definitiva e interlocutoria, así como distinguir la clase de sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, respecto a su alcance y en consecuencia describir en que consiste su incumplimiento.

La sentencia proviene de la voz latina "Del latín *sentetia*, máxima, pensamiento corto, decisión. Es la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso."<sup>18</sup>

Por lo que respecta a la sentencia interlocutoria esta se define como "aquella resolución judicial que pone fin a una cuestión incidental o que deciden sobre un presupuesto de la validez del proceso que impide la continuación del mismo."<sup>19</sup>

De los conceptos anteriormente transcritos podemos dilucidar que existen dos tipos de sentencias la definitiva y la interlocutoria, la sentencia definitiva es la parte final que culmina con el procedimiento emitiéndose la decisión correspondiente en relación a la acción que se intento, dando satisfacción a las pretensiones del actor y de no lograrse se reconocería que el acto fue emitido legalmente.

Por lo que respecta a la sentencia interlocutoria es aquella establecida para resolver cuestiones, que surgen en el proceso como incidentes y que en el contencioso administrativo no todos los incidentes detienen el desarrollo del juicio, pero que deben de ser resueltas antes de que se decida sobre el fondo.

---

<sup>18</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo P-Z, Ob. Cit. pág 2891.

<sup>19</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo P-Z, Ob. Cit. pág 2892.

La doctrina ha clasificado a las sentencias en:

- Declarativas las cuales tienen por objeto la nueva declaración de la existencia de un derecho.
- Constitutivas son aquellas que crean, modifican, o extinguen un estado jurídico.
- Condena son las que imponen el cumplimiento de una prestación sea en sentido positivo consiste en dar o hacer o en sentido negativo no hacer o abstenerse.

De acuerdo a lo anterior las sentencias que emiten las salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dentro del modelo de jurisdicción contencioso administrativo se considera como mixto, pues dada la especial y heterogénea jurisdicción de que está dotado legalmente el Tribunal, en relación a ciertos actos sólo actuará como tribunal de mera anulación, al tener como finalidad controlar la legalidad del acto y tutelar el derecho objetivo y en cuanto a otros actos, de plena jurisdicción, es decir, cuando tienda a reparar el derecho subjetivo lesionado, siendo el alcance de la sentencia de nulidad no sólo el de anular el acto sino también el de fijar los derechos del recurrente, condenando a la administración a su restablecimiento.

En estas condiciones el primer párrafo del artículo 239-B del citado Código señala que la queja procederá contra resoluciones definitivas que han establecido los derechos y obligaciones a cargo de un particular, por lo que la instancia de queja respecto a un acto que no tenga el carácter de definitivo resultaría improcedente.

Por lo que respecta a la sentencia interlocutoria que otorgo la suspensión definitiva del acto impugnado, es conveniente realizar diversas manifestaciones al respecto, ya que el Tribunal tiene la facultad de poder conservar la materia del juicio paralizando los efectos del acto de autoridad que se somete a su conocimiento a través del juicio contencioso administrativo, hasta en tanto se resuelva el mismo, con un instrumento, la suspensión, la cual se encuentra regulada en el artículo 208-Bis, misma que se otorgará en dos supuestos, el primero lo encontramos en la fracción V, del numeral aludido, el cual establece que procederá el otorgamiento de la suspensión cuando la ejecución o inejecución del acto impugnado no ocasione perjuicio al interés general; y al respecto la fracción VI, establece que: "Cuando sea procedente la suspensión o inejecución del acto impugnado, pero con ella se pueda ocasionar daños o perjuicios a la otra parte o a terceros, se concederá al particular si otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar por los perjuicios que con ello pudieran causar si no se obtiene sentencia favorable en el juicio de nulidad". Así mismo, encontramos el



segundo supuesto en el mismo numeral, pero en la fracción VII, el cual expresa que tratándose del cobro de contribuciones, procederá la suspensión, previo depósito de la cantidad que se adeude ante la Tesorería de la Federación o Entidad Federativa que corresponda, o bien se garantice el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes aplicables, estableciendo diversas excepciones en su segundo párrafo.

Al haber quedado referido lo anterior, resulta que ante la autoridad omisa de cumplir con lo ordenado en la sentencia definitiva o la interlocutoria que otorgue la suspensión definitiva del acto impugnado, procede la instancia de queja.

De acuerdo al Código Fiscal de la Federación se da el incumplimiento cuando haya repetición del acto que fue objeto de la anulación por parte de la Sala, también se da cuando con la resolución que dicte la autoridad en cumplimiento de la sentencia dictada por la Sala, incurra en exceso o defecto al emitir la resolución que cumpla la sentencia, cuando haya omisión en el cumplimiento, es decir, que exista una actitud negativa de la autoridad para cumplimentar lo ordenado por la Sala, y por último se da la procedencia de la queja cuando se incumpla con la resolución o sentencia interlocutoria, que declare que ha lugar a suspender la ejecución del acto impugnado.

### 3.8 QUEJA POR UNA SOLA VEZ

Tal vez una de las características que más se distinguen sobre la queja prevista en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, es que la interposición de la misma es por una sola vez, limitante que se encuentra en el primer párrafo del citado artículo, misma que se transcribe a continuación:

**“Artículo 239-B.-** En los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja, **por una sola vez**, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

(...)”

De acuerdo al párrafo transcrito, resulta oportuno preguntarnos que consecuencias encierra tal exigencia por parte del legislador, a la parte actora que decida interponer la queja.

El actual tratamiento que se da a la instancia de queja en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, en el sentido de que la parte afectada podrá

ocurrir en queja por una sola vez ante la Sala Regional del Tribunal que dictó la sentencia resulta una limitante para la administración de justicia, ya que si la autoridad al emitir una nueva resolución recaída a la queja la autoridad es renuente al cumplimiento cabal de la sentencia, el propio Tribunal no está facultado ya para ejercer acto alguno en contra del responsable.

El estar limitado dicho medio de ejecución a presentarse en una sola ocasión, la autoridad responsable al no cumplir con los efectos que se determinan en la resolución de la queja, no existe ya ninguna consecuencia para ella, que pudiera ser determinada por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conoció de la causa y nulificó el acto administrativo ilegal que originó el juicio y por eso se considera que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa todavía no puede ser considerado de plena jurisdicción.

Las diversas disposiciones que tienen prevista la figura de la queja y que tuvieron como fuente de inspiración a la Ley de Amparo no se deriva que se limite a la Queja para que sólo se pueda interponer por una sola vez, esta restricción contemplada en el Código Fiscal de la Federación va en contra del artículo 17 Constitucional, al limitar la actuación de la queja a una sola vez, aunque exista materia de queja si bien es cierto que al interponerse la queja, se le debe de correr traslado a la autoridad para que dentro del término de cinco días rinda su informe, término que es acatado para dar cumplimiento y además para que se notifique al quejoso, y que al momento de que resuelva la Sala considere que existe o no materia de queja, pero se pasa por alto que en tal cumplimiento puede haber exceso o defecto en el mismo y que por este motivo debía tener el quejoso la oportunidad de que la misma Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se abocara a su estudio y resolución pero ya no puede ser así, toda vez que existe la limitante de que la queja se pueda interponer por una sola vez y entonces queda la alternativa del Amparo o bien intentar de nueva cuenta el juicio fiscal en contra de la resolución de la autoridad con todo el tiempo que implica este nuevo juicio, más cuatro meses para que la autoridad cumpla lo señalado en la sentencia, aumentando además veinte días más tiempo en que la autoridad debe dar cumplimiento pero como la queja sólo puede ser interpuesta por una sola vez, tal situación afecta la esfera jurídica y económica del quejoso, lo cual va en contra del principio de que la justicia que imparte el Estado debe de ser pronta y expedita.

Si la queja tiene como finalidad el que el interesado tenga un medio de defensa para que se obligue a la autoridad a que cumpla con la sentencia de nulidad, no debe de limitarse su interposición a una sola vez, sino que deberá plantearse ante la Sala las veces que fuera necesario hasta que se cumplan con los términos de la sentencia que se dicte en el juicio de nulidad.

Respecto a la instancia de queja prevista en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, consideramos que debe modificarse en el sentido de que la parte afectada pueda ocurrir en queja por más de una sola vez ante la Sala

Regional del Tribunal que dictó la sentencia, por lo que debería establecerse una excepción, cuando se trate de la omisión en el cumplimiento por parte de la autoridad, ya que en la función jurisdiccional que desempeña el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la práctica se ha demostrado y comprobado que el precepto de referencia indica que el Magistrado sea Instructor, y en este caso particular al solicitar un informe a la autoridad a quien se le impute el incumplimiento de la sentencia, a fin de que dentro del plazo de 5 días lo rinda y en su caso justifique el acto o la omisión que provocó la queja, si la autoridad a la cual se le solicitó el informe lo rinde de forma oportuna y la autoridad sostiene que ya dio cumplimiento y para tal efecto acompaña copia de la resolución emitida, la cual es desconocida por la parte actora, pero no obstante esto la autoridad no acredita haberla notificado al mismo, este último queda en estado de indefensión, porque ya no puede promover una vez más la queja.

De acuerdo a lo anterior la queja será procedente únicamente respecto de la resolución que se dicte a esta instancia y será para el efecto de que la autoridad la notifique al particular, sin que este pueda presentar una segunda queja, o bien en su caso, enderezar la primeramente presentada a fin de solicitar a la Sala del Tribunal que se anule la multicitada resolución emitida en cumplimiento de la sentencia, debido a que hubo defecto o exceso en dicho cumplimiento.

Consecuentemente, la instancia de queja consideramos que debe establecer en el precepto respectivo la excepción en comento ya que con ello se evitaría el dejar en estado de indefensión a la parte actora, además de simplificar el proceso y tutelar los principios de seguridad jurídica.

Con la limitante de que la queja procede por una sola vez, se favorece el surgimiento de nuevos litigios, ya que en muchos casos la autoridad puede dar cumplimiento meramente formal o parcial al fallo del Tribunal, lo que obligaría al particular a acudir por segunda vez a la vía contencioso administrativa, demorándose así la justicia impartida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

### **3.9 PROCEDENCIA DE LA QUEJA**

La queja prevista en el artículo 239-B fracción I, incisos a), b) y c) del Código Fiscal de la Federación señala de manera precisa los actos sobre los cuales procederá mismos que se transcriben a continuación;

**“Artículo 239-B.-** En los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez,

ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

I. Procederá en contra de los siguientes actos:

- d) La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.
- e) Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley.
- f) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.”

De acuerdo a lo anterior son tres los supuestos que establecen la forma en que la queja se presenta en la materia contenciosa administrativa, ya sea dentro de una sentencia definitiva y aquella que otorga la suspensión definitiva de la resolución impugnada.

Los actos sobre los cuales procederá la queja deberán de tener como características que la resolución repita la resolución anulada o que se incurra en exceso o defecto, e incluso cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia en el plazo previsto en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, así mismo cuando no de cumplimiento a la orden de suspensión definitiva.

A continuación se procederá a realizar un planteamiento más profundo sobre las hipótesis anteriormente planteadas.

### **3.9.1 Resolución que repita indebidamente la resolución anulada**

Para iniciar con el desarrollo de los siguientes apartados consideramos que es atinado definir cual es el significado de cada una de las características que revisten los actos relativos a la procedencia de la queja.

Establecido lo anterior la palabra repetir proviene “Del latín *repetere* y significa volver a hacer lo que se había hecho o decir lo que se había dicho”<sup>20</sup>.

Ahora bien al emitir la resolución definitiva los suscritos Magistrados que integran la Sala en la cual se encuentra radicado el expediente y se ha resuelto la litis sometida a su consideración, la autoridad demandada encargada de cumplir

---

<sup>20</sup> Diccionario de la Lengua Española, 22ª edición, Ed. Real Academia Española, España 2001, pag 1322

con lo ordenado por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, emite una nueva resolución pero repite de nueva cuenta la resolución invalidada, es decir, se vuelve a emitir la resolución que en un momento dado fungió dentro del juicio como la resolución impugnada y que previamente fue sometida a un procedimiento y se ha determinado que de acuerdo a los elementos aportados al mismo la resolución es anulada y en consecuencia la autoridad deberá cumplir con los lineamientos establecidos previamente en la sentencia emitida.

Es decir, la autoridad administrativa al cumplir con una sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa emite una resolución idéntica a la que fue anulada por el Tribunal, o la autoridad administrativa de nueva cuenta repita el acto anulado, cuando la autoridad emite un acto con el mismo sentido de afectación e idéntico motivo determinante, que el que fuera objeto de anulación, no importando que se trate de oficios y funcionarios diferentes, pues lo trascendente en la repetición es que se afecte al quejoso en el mismo sentido y con el mismo motivo determinante ya anulado.

De acuerdo a lo que previene el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, la instancia de queja procederá en contra de la indebida repetición de un acto o resolución anulado, es decir, cuando en el cumplimiento de una sentencia implique el ejercicio de facultades de la autoridad, ésta no tiene libertad de decisión para variar sin motivo alguno los efectos claramente determinados en la sentencia que se cumplimenta, sino que dicho acto debe sujetarse estrictamente a la forma y términos en que se ordenó por el órgano juzgador, pues de otro modo no se da el alcance debido a la declaratoria de nulidad decretada como decisión jurisdiccional en detrimento de la firmeza de ésta, lo cual es violatorio de la garantía de seguridad jurídica en perjuicio del contribuyente.

### **3.9.2 Incurra en exceso o defecto cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de la sentencia.**

Este apartado encierra dos características el exceso y defecto, por lo que siguiendo con lo anterior la palabra exceso proviene "Del latín *excessus*" es la parte que excede y pasa más allá de la medida o regla. Lo que sale en cualquier línea de los límites de lo ordinario o de lo lícito. Aquello que una cosa excede a otra."<sup>21</sup>

Ahora bien una vez establecido el significado de la palabra exceso en nuestro lenguaje común, en el juicio de nulidad el exceso se circunscribe en el

---

<sup>21</sup> Diccionario de la Lengua Española, 22ª edición, Ed. Real Academia Española, España 2001, pag 1322

sentido de que existe en una resolución que al tratar de cumplir con la sentencia definitiva o la que trate de cumplir con la orden de la suspensión definitiva otorgada respecto del acto impugnado, supere los límites de la sentencia objeto de cumplimiento por la resolución que a la vez es objeto de queja, esto es cuando vaya más allá de lo que la sentencia ordenó en su momento, en esos casos es cuando se da el exceso en el cumplimiento y las partes lo puedan tomar como elemento para el planteamiento de la queja.

Por lo que corresponde a la palabra defecto esta proviene "Del latín *defectus*. Es la carencia o falta de las cualidades propias y naturales de una cosa. Imperfección natural o moral."<sup>22</sup>

Por lo que respecta al defecto en el cumplimiento de la sentencia en el juicio de nulidad se está en presencia de defecto en el cumplimiento de una sentencia cuando se vaya a menos de los límites de lo que dijo la sentencia objeto de cumplimiento, entonces estaremos en presencia de una resolución defectuosa, que no cumplió cabalmente con lo que la sentencia ordenaba.

La autoridad al dar cumplimiento a la sentencia únicamente debe ajustarse a los puntos resueltos en aquélla, respecto de las cuestiones que fueron materia de la litis sin que quede vinculada a resolver en algún sentido, en relación con los aspectos que no se estudiaron en el juicio de nulidad.

Esto es, si la Sala al emitir su sentencia la autoridad demandada no atiende los lineamientos trazados en la sentencia definitiva, ello debe entenderse como defecto en el cumplimiento o ejecución de la resolución, por lo que procede la queja que señala el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación.

### **3.9.3 Omitir cumplir la sentencia durante el plazo señalado.**

Bajo este apartado nuestro Código Fiscal de la Federación vigente a tenido a bien señalar en el artículo 239, primer párrafo el plazo del cual dispondrá la autoridad para hacer cumplir lo ordenado por las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual a la letra dice lo siguiente:

**"Artículo 239.-** La sentencia definitiva podrá:  
(..)

**Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá de cumplirse en un plazo**

---

<sup>22</sup> Diccionario de la Lengua Española, 22ª edición, Ed. Real Academia Española, España 2001, Ob. Cit. pag 498.

**de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme.”**

A diferencia de los apartados anteriormente señalados en esta hipótesis no se tiene una resolución emitida por parte de la autoridad en la cual trata de dar cumplimiento lo ordenado por la sentencia.

En estas condiciones no se aprecia ninguna actitud por parte de las autoridades demandadas que pretenda cumplir lo ordenado en la resolución emitida, porque no lo hace y guarda silencio para lo cual deberá de transcurrir el término que marca el artículo 239 Código Fiscal de la Federación, es decir, de cuatro meses, la queja solamente procede contra resoluciones que se hayan dictado contra sentencia firme.

Es decir cuando se observa la omisión total por parte de la autoridad demandada, dentro del plazo de cuatro meses previsto por el artículo 239, se configura una trasgresión directa a la referida sentencia con las consecuencias negativas que ello infiere a la administración de justicia y a la seguridad jurídica de las partes.

Si a una autoridad se le ha encomendado el cumplimiento de una obligación, por ley o por resolución judicial, la abstención u omisión de cumplir con esa obligación, dentro del término que establece la ley, produce una tácita negativa que al igual que la negativa expresa, pueden afectar derechos del individuo. Y si el rehusamiento expreso otorga al sujeto un conocimiento pleno de las razones y motivos de la negativa de la autoridad, dejándolo en posibilidad de combatir esa negativa en cuanto a su contenido, resulta evidente que el tácito rehusamiento (omisión o abstención de cumplir), genera para el sujeto un desconocimiento absoluto de los motivos y razones de la tácita negativa, lo que indudablemente depara una afectación a sus garantías individuales

#### **3.9.4 Omitir cumplir con la orden de suspensión definitiva**

La orden de suspensión definitiva emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tuvo como antecedente que la parte actora previamente solicitó ante este Tribunal la suspensión provisional y en consecuencia la definitiva respecto de la resolución impugnada en ese juicio, la cual es a petición de parte.

Para tener una adecuada ubicación del tema a tratar el Maestro Góngora Pimentel, en su libro intitulado *La Suspensión en Materia Administrativa*, señala que “gramaticalmente, la palabra suspensión significa detener o diferir por algún

tiempo una acción u obra: equivale pues a paralizar algo que está en actividad en forma positiva".<sup>23</sup>

Para lograr lo anterior se deben de haber seguido los pasos establecidos en el artículo 208-BIS del Código Fiscal de la Federación, mismo que se transcribe a continuación.

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

I. Se podrá solicitar en el escrito de demanda.

II. Por escrito presentado en cualquier tiempo, hasta que se dicte sentencia.

Se presentara ante la sala del conocimiento.

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.

Contra el auto que decrete o niegue la suspensión provisional no procederá recurso alguno.

IV. El magistrado instructor, dará cuenta a la sala para que en el termino máximo de cinco días, dicte sentencia interlocutoria que decrete o niegue la suspensión definitiva.

V. Cuando la ejecución o inejecución del acto impugnado pueda ocasionar perjuicios al interés general, se denegara la suspensión solicitada.

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

---

<sup>23</sup> Góngora Pimentel, Genaro, La suspensión en Materia Administrativa, 6ª ed. Editorial Porrúa, México 2001, pag 1.



VII. Tratándose de la solicitud de suspensión de la ejecución contra el cobro de contribuciones, procederá la suspensión, previo depósito de la cantidad que se adeude ante la Tesorería de la Federación o de la Entidad Federativa que corresponda.

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

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

De acuerdo a la transcripción anterior la suspensión del acto impugnado, podrá ser solicitada tanto por los particulares así como por sus representantes legales, la cual deberá de pedirse por escrito en cualquier tiempo antes de que cierre la instrucción y se dicte la sentencia definitiva, en la Sala en la cual se encuentra radicado el expediente, al haberse acordado respecto a la admisión de la suspensión, se deberá de emitir la sentencia interlocutoria que declare o niegue la suspensión definitiva en un termino breve.

Los elementos de los cuales dependerá que la misma se decrete la suspensión, es que cuando la ejecución o inejecución del acto impugnado pueda ocasionar perjuicios al interés general, se negará la suspensión solicitada, pero en el caso de que la suspensión sea procedente, pero se puedan ocasionar daños o perjuicios a las demás partes involucradas en el juicio, se concederá la suspensión con la condición de que el particular otorgue la garantía suficiente para reparar el daño o indemnizar por los perjuicios que con ello pudiera causar, las formas de garantizar se encuentran previstas en el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, como son el depósito en dinero, prenda o hipoteca, fianza, obligación solidaria asumida por tercero, embargo en la vía administrativa, y títulos valor o cartera de créditos del propio contribuyente.

En consecuencia se concede la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución siempre y cuando se acredite que el crédito fiscal se encuentra garantizado y se han cumplido los requisitos legales.

Sin embargo se prevé también que cuando la suspensión contemplada en el artículo 208-Bis del Código Fiscal de la Federación, señale que aquellas personas que no cuenten con los recursos económicos o que excedan de las posibilidades del actor, el Magistrado Instructor de manera subjetiva, decidirá no exigir el depósito de las cantidades o cuando se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago.

De acuerdo a lo anterior si la solicitud cumple con los elementos antes mencionados, traería como consecuencia que el Magistrado Instructor, decreta la suspensión definitiva de la resolución impugnada a través de la emisión de la sentencia interlocutoria, la cual se notificará a las autoridades por oficio.

La interposición de la queja prevista en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, en contra de la actitud omisa de la autoridad al no dar cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad, tiene como principal objetivo que la autoridad no continúe por ejemplo con el procedimiento administrativo de ejecución al que se encuentre sujeto, o que en su caso no se efectuó, sin embargo, en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es poco frecuente, incluso nula su interposición.

Tal vez este sea el motivo del insuficiente material en cuanto a criterios, tesis y jurisprudencias emitidos, por el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como la doctrina que se emita al respecto.

### **3.10 INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE QUEJA ANTE EL MAGISTRADO INSTRUCTOR.**

La interposición de la queja se encuentra prevista en la fracción segunda del multicitado artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, la cual señala que será su interposición ante el Magistrado Instructor, que por supuesto ha llevado a cabo la instrucción del juicio de nulidad y es en donde se encuentra radicado el asunto lo cual nos obliga señalar los fundamentos legales que le otorgan la competencia para tramitar y resolver la instancia de queja.

El artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación establece como primer requisito que en caso de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja por una sola vez ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia.

De lo anterior, podemos afirmar que las Salas Regionales de este Tribunal, son quienes tienen la competencia para tramitar y resolver la instancia de queja, así como también la Sala Superior es quien pueda conocer de la queja, actuando

en Pleno o por Secciones, cuando el juicio de nulidad ha cumplido con las características, previstas en el artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación, para ejercer la facultad de atracción, sobre juicio en particular y este ha llegado hasta la instancia de la queja.

Ahora bien cuando la queja interpuesta va encaminada a el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que otorgue la suspensión de la resolución definitiva, únicamente tendrán las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tal competencia.

Respecto a los asuntos que son atraídos por la Sala Superior en donde se podría dar la instancia de queja tiene su fundamento en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en su artículo 16, fracción VI, mismo que a la letra dice:

**“Artículo 16.-** Es competencia del Pleno:

(...)

**VI. Resolver los incidentes y recursos** que procedan en contra de los actos y resoluciones del Pleno, **así como la queja** y determinar las medidas de apremio.”

De la transcripción anterior se desprende que el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual se compondrá de los Magistrados de la Sala Superior y del Presidente del Tribunal, establece como competencia del Pleno resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones del Pleno, así como la queja.

Siguiendo en el mismo sentido, el artículo 20, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa señala la competencia de las Secciones de la Sala Superior, el cual se transcribe a continuación:

**Artículo 20.-** Compete a las Secciones de la Sala Superior:

(...)

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

Respecto de la tramitación de la instancia de queja se establece como una atribución del Presidente del Tribunal y de los Presidentes de las Secciones de conformidad a lo establecido en los artículos 26, fracción IX y 22, fracción V, respectivamente.

**Artículo 26.-** Son atribuciones del Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

(...)

IX. Tramitar los incidentes, los recursos, así como la queja, cuando se trate de juicios que se ventilen ante el Pleno de la Sala Superior, así como imponer las medidas de apremio para hacer cumplir sus determinaciones.

**Artículo 22.-** Compete a los Presidentes de las Secciones de la Sala Superior:

(...)

V. Tramitar los incidentes, recursos, así como la queja, cuando se trate de juicios que se ventilan ante la Sección.

No obstante lo anterior, tratándose de las Salas Regionales, si bien es cierto que en el artículo 36, fracción VI, faculta al Magistrado Instructor para tramitar los incidentes y recursos que les competen, también lo es que no existe una disposición similar a la prevista para el trámite de la queja como expresamente se señala en los preceptos últimamente referidos, artículo que se transcribe a continuación;

**Artículo 36.-** Los Magistrados Instructores tendrán las siguientes atribuciones:

(...)

VI. Tramitar los incidentes y recursos que les competan, formular el proyecto de resolución y someterlo a la consideración de la Sala

A este respecto, no pasa desapercibido que en la fracción IX del precepto en cita, establece como atribuciones de los Magistrados Instructores las demás que les correspondan conforme a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación, ordenamiento que en el artículo 239-B, fracción II se refiere al Magistrado Instructor, o Ponente el cual pedirá un informe a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, de donde se desprende que la tramitación de la instancia de queja correrá a cargo de éste.

IX. Las demás que le correspondan conforme a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación.

De acuerdo a lo anterior como se ha podido observar los artículos antes referidos contienen el fundamento legal que otorga la competencia material, para tramitar la instancia de la queja, fundamentos que se encuentran precisados en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Sin embargo retomando lo antes referido es de indicarse que la citada Ley Orgánica, regula de una forma más precisa la competencia respecto a la Sala Superior, actuando en Pleno o por Secciones, incluso para tramitar la queja, se establece de manera expresa.

En cambio la competencia de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para conocer de la instancia de la queja, resulta ambigua y poco precisa, pues en ella no se señala que el Magistrado Instructor tendrá la facultad de resolver la instancia de la queja, sino que su competencia se deriva, ya que únicamente se hace referencia a que los Magistrados Instructores tramitarán los recursos, de entre los cuales se incluyó de manera imprecisa a la instancia de la queja.

### **3.11 TERMINO PARA LA INTERPOSICIÓN**

Como previamente se ha hecho referencia al término para la interposición de la queja prevista en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, es de 15 días mismo que se encuentra previsto en la segunda fracción del citado artículo, el cual se transcribe para mayor claridad:

**“Artículo 239-B.-** En los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

**II. Se Interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca....”**

El término que precisa el artículo referido, señala que la queja se interpondrá dentro de los 15 días siguientes al día en que surte efectos la notificación, es decir, este plazo previsto es aplicable cuando existe una resolución que fue emitida por la autoridad demandada y que trata de cumplir con lo ordenado por la Sala Regional, la cual es notificada de manera personal a la parte actora, para su conocimiento.

Pero existen excepciones que el Código Fiscal de la Federación contempla respecto al término para la Interposición de la queja, en donde el afectado no tiene conocimiento del acatamiento que debió de haber hecho la autoridad ya que está aún no lo ha emitido, por lo que deja a la parte actora en estado de indefensión.

Las variantes previstas serán tratadas a continuación en el siguiente punto a desarrollar.

### **3.11.1 Excepciones**

Ahora bien el propio artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación señala que en el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción anterior, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

El supuesto previsto en la fracción b) señala lo siguiente:

“b). Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley.”

Hipótesis que resulta lógica, ya que la autoridad al ser omisa en dar cumplimiento a la sentencia en el plazo previsto en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, es decir, dentro de los cuatro meses siguientes a la notificación de la resolución definitiva, el actor desconoce el pronunciamiento de la autoridad, respecto a la sentencia definitiva.

Si bien es cierto que señala que la queja puede interponerse en cualquier tiempo, existe una salvedad que deberán de transcurrir previamente los cuatro meses a que hace referencia el artículo 239 del citado ordenamiento, de no sujetarse a esta hipótesis resultaría improcedente la interposición de la queja.

Ahora bien una excepción más prevista respecto del término de 15 días, se encuentra precisado en la parte referente a la queja interpuesta respecto al incumplimiento de sentencia interlocutoria, prevista en la fracción VII, del multicitado artículo mismo que se transcribe a continuación:

**“VII. Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, la queja se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor, en cualquier momento.”**

La excepción antes referida obedece a la trascendencia vital que implica en el juicio de nulidad la suspensión de la resolución impugnada.

### **3.12 ESCRITO CON LA EXPRESIÓN DE LAS RAZONES O AGRAVIOS**

El artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación señala que la queja se interpondrá por escrito, en el cual se expresarán las razones por las que se considere que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien se expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.

De acuerdo a lo señalado con anterioridad podemos dilucidar que en este punto a desarrollar destacan dos características importantes respecto a la instancia de la queja, su interposición que deberá ser por escrito y la expresión de agravios o conceptos de impugnación.

La primer característica de que la queja deberá de ser interpuesta por escrito, continua con la formalidad que se ha seguido a lo largo del juicio, es decir, que desde la presentación de la demanda, así como toda las actuaciones en el mismo deberán de quedar asentadas y hacerse del conocimiento de los Magistrados para que con posterioridad se integre y quede engrosado en el expediente, con la finalidad de que se tenga una mayor seguridad jurídica.

Este escrito deberá de cumplir con ciertos requisitos de forma, que si bien es cierto no se precisan en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación de una interpretación armónica realizada con el precepto que regula la instancia de queja y los diversos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, con ellos se resguardan y continúan los principios jurídicos de economía procesal y seguridad jurídica.

Bajo esta dirección el escrito en el cual se haga valer la instancia de queja y siguiendo con los requisitos referidos en los artículos señalados, partimos de los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, para afirmar lo siguiente:

En el escrito de queja deberá señalarse el nombre del demandante es decir, la parte actora, la resolución que se impugna en el caso en particular está resolución sería aquel oficio por el cual la autoridad demandada pretenda cumplir con lo ordenado por las Salas Regionales a través de la sentencia definitiva o la sentencia interlocutoria, con la previa salvedad de que la autoridad se la haya notificado y dado a conocer, excepto en aquellos casos en que la autoridad ha omitido dentro del plazo de cuatro meses emitir la resolución, las autoridades a las cuales se les atribuye el incumplimiento de la sentencia, los hechos que han dado motivo a la queja, así como las pruebas que ofrezca y que considere oportunas

para demostrar sus pretensiones, los conceptos de impugnación, los cuales resultan básicos en el sentido de manifestar la forma en que le afecta la resolución que se emitió o su omisión al respecto. Así mismo deberá de exhibir ante la Sala, copia del mismo y de los anexos que integran el escrito.

Ahora bien por lo que respecta a la expresión de razones o agravios que se deberán de referir en el escrito de queja resulta importante señalar:

El escrito inicial por el cual se interpuso la demanda de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tuvo como requisito elemental el expresar las razones por las cuales consideraba que la resolución impugnada carecía de la debida fundamentación o motivación, así mismo como los preceptos legales que de acuerdo a su apreciación no fueron tomados en cuenta, afectándose así sus derechos, a los cuales se les denomina como conceptos de impugnación o agravios.

Los agravios constituyen la relación razonada que el actor ha de establecer entre los actos desplegados por la autoridad y los derechos que se estimen violados, demostrando jurídicamente la contravención de éstos por dichos actos, expresando la forma en que se conculcan sus derechos públicos subjetivos. Por tanto, el concepto de violación o anulación, debe ser un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor los preceptos que se estimen infringidos; la premisa menor, los actos reclamados, y la conclusión la contrariedad entre ambas premisas.

De acuerdo a lo anterior los agravios expresados en la queja deberán de tener como primordial función señalar con precisión las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien se expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate, debiendo mencionar el precepto o los preceptos jurídicos que a su juicio dejó de aplicar o aplicó indebidamente la autoridad demandada, externando asimismo los razonamientos lógico jurídicos por los que llegue a la conclusión de que, efectivamente, la autoridad incurrió en exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien se expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.

Las razones expresadas en la queja deberán de estar orientadas a controvertir la resolución emitida por la autoridad al cumplir la sentencia.

Si al interponer la queja no se expresan los razonamientos que a su juicio hacen concluir que se llevó a cabo dicha violación, debe considerarse que los



agravios o razones expresadas son insuficientes para combatir el fallo recurrido, ya que al no señalar cuál es la actuación que en concreto le deparó perjuicio.

Si al interponer la queja el recurrente alega que la autoridad demandada simplemente incurrió en exceso, defecto o repetición del acto que fue anulado u omitió cumplir con la sentencia, pero sin expresar los razonamientos que a su juicio hacen concluir que se llevó a cabo dicha violación, debe considerarse que los agravios expresados son insuficientes para combatir el fallo recurrido o la omisión, ya que al no señalar cuál es la actuación de la autoridad que le deparó perjuicio, impide que esta juzgadora haga algún pronunciamiento en ese aspecto.

Es decir, las razones expresadas que se plantean en la queja deberán de ser convincentes para que lleven a la Sala a través del Magistrado Instructor, a la convicción de se está en presencia de una resolución que ha incumplido la sentencia correspondiente.

### **3.13 INFORME JUSTIFICADO QUE DEBERÁ RENDIR LA AUTORIDAD**

Ahora bien la queja en el juicio contencioso administrativo implica que por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se solicite a la autoridad demandada a la cual se le atribuye el incumplimiento de la sentencia emitida ya sea interlocutoria o definitiva, un informe requerimiento que a la letra dice:

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

Para partir a su avance respecto del informe sería adecuado señalar a que se le denomina informe de la autoridad “aquel que debe presentar la autoridad responsable en el juicio de amparo, ya sea con motivo de la suspensión del acto reclamado o en cuanto al fondo de la controversia.”<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I-O, Porrúa, México 1999, pág 1705

El concepto anteriormente citado nos remite al Juicio de Amparo porque el también hace uso del Informe, que le solicita no a la autoridad demandada sino a la autoridad responsable, el cual encuentra su fundamento en el artículo 149 de la Ley de Amparo, el cual a la letra dice:

**"ARTICULO 149.-** Las autoridades responsables deberán rendir su informe con justificación dentro del término de cinco días, pero el juez de Distrito podrá ampliarlo hasta por otros cinco si estimara que la importancia del caso lo amerita. En todo caso, las autoridades responsables rendirán su Informe con justificación con la anticipación que permita su conocimiento por el quejoso, al menos ocho días antes de la fecha para la celebración de la audiencia constitucional; si el informe no se rinde con dicha anticipación, el juez podrá diferir o suspender la audiencia, según lo que proceda, a solicitud del quejoso o del tercero perjudicado, solicitud que podrá hacerse verbalmente al momento de la audiencia.

**Las autoridades responsables deberán rendir su Informe con justificación exponiendo las razones y fundamentos legales que estimen pertinentes para sostener la constitucionalidad del acto reclamado o la improcedencia del juicio y acompañarán, en su caso, copia certificada de las constancias que sean necesarias para apoyar dicho Informe.**

Cuando la autoridad responsable no rinda su informe con justificación se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso la prueba de los hechos que determinen su Inconstitucionalidad cuando dicho acto no sea violatorio de garantías en sí mismo, sino que su constitucionalidad o inconstitucionalidad dependa de los motivos, datos o pruebas en que se haya fundado el propio acto.

Si la autoridad responsable no rinde informe con justificación, o lo hace sin remitir, en su caso, la copia certificada a que se refiere el párrafo segundo de este artículo, el juez de Distrito le impondrá, en la sentencia respectiva, una multa de diez a ciento cincuenta días de salario. No se considerará como omisión sancionable, aquella que ocurra debido al retardo en la toma de conocimiento del emplazamiento, circunstancia que deberá demostrar la autoridad responsable.

Si el informe con justificación es rendido fuera del plazo que señala la ley para ello, será tomado en cuenta por el juez de Distrito siempre que las partes hayan tenido oportunidad de conocerlo y de preparar las pruebas que lo desvirtúen."

De acuerdo a lo expuesto las autoridades responsables al rendir su informe con justificación tendrá como objetivo principal que la autoridad exponga las razones y fundamentos legales que a su juicio estimen pertinentes para su constitucionalidad del acto reclamado o la improcedencia de dicho juicio, acompañando copia de todo aquello en lo que apoye su informe.

Así mismo el recurso de queja previsto en la citada Ley de Amparo en el segundo párrafo del artículo 98, establece que al dar entrada al recurso se requerirá a la autoridad contra la que se haya interpuesto para que rinda su informe con justificación sobre la queja, dentro del término de tres días.

Ahora bien en la materia contenciosa administrativa juega un papel similar, en el sentido de que en ambos se solicita a la autoridad un informe para que en el explique el porque de su actitud, en el sentido de justificar el acto o la omisión que provocó la queja, informe que podrá ser acompañado de las pruebas que a su juicio sustenten su dicho, para tratar de desvirtuar lo que se le imputa por parte del quejoso.

### **3.14.1 Plazo para rendirlo**

Los plazos que el Código Fiscal de la Federación señala para que la autoridad rinda su informe es de cinco días, ya sea respecto a la sentencia definitiva así como la interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el Magistrado Instructor dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días, plazo que en la práctica de la tarea diaria del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se observa, que la autoridad por lo regular ingresa sus informes a tiempo.

Ahora bien si en el informe la autoridad responde a la omisión total que se plantea por que la autoridad demandada en el juicio ha omitido dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia, este informe como se ha dicho con anterioridad que deberá rendir dentro del plazo cinco días y con un informe o sin el, se debe de dar cuenta a la Sala o Sección lo que resolverá, pero que sucede si al rendir su informe notifica al particular la resolución por medio de la cual da cumplimiento a lo ordenado en la sentencia, comunicando a la Sala tal actuación y acompañando las constancias de notificación respectivas en dicho Informe, apareciendo con ello dos caminos a seguir:

- 1.- Dejar sin materia al satisfacer la pretensión del quejoso, por no existir la omisión, lo cual deja al gobernado en estado de indefensión, cambiándose la

naturaleza de la instancia al tenerlo por notificado en la forma y e los términos que refiere la autoridad responsable en su informe y se deja de resolver lo efectivamente planteado, pues se tiene como legalmente hecha una actuación sin antes haberla juzgado.

2.- Declarar fundada la queja por acreditarse en autos la omisión de la responsable acatando lo previsto en la fracción V del artículo 239 B del Código Fiscal de la Federación, lo que deja intacta la resolución dictada en cumplimiento, pues lo único que hará la autoridad responsable es volver a notificar dicha resolución, volviendo a dejar en estado de incertidumbre al quejoso.

### **3.14 MULTAS**

Ahora bien cuando el Secretario de Acuerdos se avoca a realizar el estudio que le fue sometido a través de la queja, que le fue presentada por el actor, mismo que quedo plasmado en un proyecto que pasará a manos del Cuerpo Colegiado de Magistrados del cual está integrado cada Sala o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para su visto bueno, esta resolución podrá dictarse en las siguientes direcciones, previstas en las fracciones III, IV y V del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación las cuales son:

“III. En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa de treinta a noventa días de su salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento.

IV. Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir.

V. Si la Sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo. En este caso, además se procederá en los términos del párrafo segundo de la fracción III de este artículo.”

### **3.14.1 Autoridad demandada**

Al haberse emitido la resolución que resuelva la queja planteada, tomando en consideración todos y cada uno de los elementos que aporte cada una de las partes será notificada de manera personal a la parte actora y por oficio a las autoridades demandadas.

Cuando la Sala o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, determina que la autoridad al tratar de acatar lo ordenado en la sentencia definitiva emitiendo para tal efecto la resolución por la cual da cumplimiento a lo ordenado y existe repetición de la resolución que previamente ya fue anulada, la Sala se pronunciara por dejar sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

Esta decisión que ha quedado descrita se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente y la Sala o Sección tomará en consecuencia la decisión de imponerle una multa de 30 a 90 días de su salario normal, tomando en cuenta para su imposición varias situaciones como son el nivel jerárquico del funcionario, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento.

#### **3.14.1.1 Por exceso o defecto en el cumplimiento**

Ahora bien si la Sala o Sección determina que la autoridad incurrió en exceso o defecto, de una interpretación armónica al Código Fiscal de la Federación, se dejará sin efectos la resolución que llevó al quejoso a interponer la queja en consecuencia se concederá al funcionario responsable para que en el término de 20 días se de el debido cumplimiento al fallo que fue emitido por la Sala en la sentencia definitiva, en donde el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a través de la resolución que emita respecto a la queja, señalara la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir.

En la práctica resulta poco probable que dentro del término de 20 días las autoridades cumplan el término antes señalado, sin que exista por parte de este Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la posibilidad de obligar a que lo cumplan.

Ahora bien por lo que respecta a la sentencia interlocutoria que otorga la suspensión definitiva de la resolución impugnada, si se resuelve por la Sala de estudio que la autoridad incumplió con otorgar la suspensión, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión.

La resolución que resuelva la instancia de la queja, y sea emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que incumpla la suspensión decretada, para que proceda jerárquicamente, asimismo la Sala impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de 15 días de su salario, sin exceder del equivalente a 45 días del mismo.

En la queja prevista respecto a la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva se precisa que si el Cuerpo Colegiado de Magistrados resuelve que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión, todo lo antes expuesto de conformidad con el artículo 239-B, fracciones V y VII del Código Fiscal de la Federación.

### 3.14.2 Parte afectada

Si se trata de dar un trato igualitario el Código Fiscal de la Federación en el artículo en estudio también prevé sanciones para la parte afectada es decir, para quien interpuso la instancia de la queja, así como para el funcionario que no ha incurrido en las omisiones anteriormente descritas, en este caso en particular la parte actora a juicio de los suscritos Magistrados podría incurrir en el párrafo primero de la fracción VI, mismo que se transcribe a continuación:

**“A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución definitiva, se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal. Existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la queja es improcedente, se ordenará Instruirla como juicio.”**

De acuerdo a lo anterior el legislador ha previsto en el Código Fiscal de la Federación, una sanción para la parte actora a quien interponga una queja improcedente, pero no se advierte del artículo 239-B del citado Código, cuales son los parámetros para considerar que una queja es improcedente, únicamente se menciona que está se considera improcedente contra actos que no constituyan resolución definitiva.

Así mismo este artículo precisa que si la Sala Regional o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa considera que la queja es improcedente, se ordenará instruirlo como nuevo juicio pero de nueva cuenta se deja al particular en estado de indefensión a la parte actora al no precisar los lineamientos de su nueva tramitación.

### **3.14.2.1 Por interponer Queja notoriamente Improcedente**

Si al interponer una queja notoriamente improcedente se impone una multa de 20 a 120 días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal, resulta necesario precisar que hay otras situaciones que pueden llevar al actor a interponer una queja improcedente como son los siguientes:

1.- A quien promueva una queja contra actos que no constituyan resolución definitiva.

Es decir, la queja procede únicamente cuando se promueve contra resoluciones definitivas, esto es atendiendo a lo señalado en términos del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, las que no admiten recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa, por consiguiente se entiende que para declarar procedente la instancia de queja, será necesario que la autoridad, después de reponer el procedimiento o cumplir con la formalidad omisa, dicte una nueva resolución definitiva, respecto de la cual, se pueda presentar una queja basada en cualquiera de las hipótesis expresadas por el primero de los artículos citados; en consecuencia, si la queja planteada respecto del cumplimiento de una sentencia se refiere a un acto que no constituya una resolución definitiva, no podrá entrar a su estudio y resolución.

2.- Cuando no ha transcurrido el plazo de 4 meses para dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Si bien es cierto que una causal prevista para poder interponer la instancia de la queja, por una sola vez ante la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que dictó la sentencia, es cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la misma, resulta necesario que debió haber transcurrido el plazo previsto en el artículo 239, antepenúltimo párrafo del Código Fiscal de la Federación el cual establece que la sentencia deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme; por lo tanto, si la queja se interpone antes de cumplirse el término citado, la misma resulta improcedente.

3.- Cuando no se obligó a la autoridad a cumplir un acto determinado o iniciar un procedimiento, la queja resulta ser improcedente.

Esto significa que debemos de entender la nulidad decretada en la sentencia de origen, por lo que si la declaratoria fue lisa y llana y la parte afectada ocurre en queja ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, no podemos llegar a la convicción de que efectivamente la autoridad no emitió acto alguno tendiente a cumplir la resolución.

4.- Cuando la instancia de queja carece de materia

Este supuesto se da en el juicio de nulidad cuando la autoridad al rendir su informe correspondiente, acredita que dejó sin efectos los actos controvertidos a través de la instancia de queja; o manifiesta y acredita fehacientemente haber revocado el acto que dio origen a la queja entonces, dicha instancia carece de materia.

6.- Cuando se trate de un nuevo acto administrativo;

Ahora bien una vez precisado lo anterior resulta necesario abundar aún más sobre lo que implica la imposición de las multas a las que se hace acreedor tanto la parte quejosa que interponga una queja Improcedente como al funcionario responsable que no acate lo ordenado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa respecto a la resolución emitida con motivo de la queja.

Estas multas impuestas son básicamente tres:

1.- La impuesta al superior del funcionario responsable, es decir, al que ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente la Sala le impondrá una multa de **30 a 90** días de su salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento.

2.- La impuesta a la parte actora que promueva una queja notoriamente improcedente, se le aplicará una multa de **20 a 150** veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.



3.- Por último respecto a la queja interpuesta en contra de la sentencia interlocutoria que otorgue la suspensión definitiva de la resolución impugnada al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que incumpla la suspensión decretada, para que proceda jerárquicamente se impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de 15 días de su salario, sin exceder del equivalente a 45 días del mismo

Ahora bien resulta necesario definir el concepto de multa mimo que proviene "Del latín multa significa pena pecuniaria consistente en el pago al Estado de una cantidad de dinero".

Determinado el concepto de multa para su imposición se deben de tomar en cuenta ciertas circunstancias como son las siguientes; que haya una ley fiscal que ordene o prohíba cierta conducta, que el sujeto pasivo de esa obligación realice una conducta contraria, que la propia ley señale que la cohesión de esa conducta constituye infracción fiscal, que la multa este prevista legalmente, que el monto de esa se encuentre dentro de los parámetros y montos fijados en la ley, que la autoridad al interponer la multa, señale el documento en el que lo haga, las razones, motivos, consideraciones y situaciones de hecho y de derecho que llevaron a calificar de grave la conducta que constituye la infracción

Ahora bien las multas impuestas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, consideramos que tienen el carácter de aprovechamiento de conformidad con el artículo 3º del Código Fiscal de la Federación, el cual textualmente establece:

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

Por su parte, el artículo 4º del Código Fiscal de la Federación, establece:

**"Artículo 4º.-** Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios..."

En consecuencia las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que decida en todo caso imponer la multa, deberá obligarse a fundamentar y motivar tal imposición, pero resulta que en la practica la mayoría de las Salas no imponen esa multa y casi nunca tiene ningún efecto jurídico.

Bajo este contexto trae consigo el constante incumplimiento de las sentencias firmes o interlocutorias del Tribunal, por la ineficacia de las medidas de apremio que deberían de aplicarse a los funcionarios obligados a su cumplimiento.

Si bien es cierto que la sanción no es una garantía de que se procederá a cumplir, si hay exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia no hay sanción, ni la Sala requerirá al superior jerárquico para que ordene al inferior a dar el incumplimiento de la sentencia, por lo que se la autoridad responsable repite un acto violando a la sentencia, ya no puede acudir de nuevo ante la Sala que instruyó el juicio.

En vista de lo anterior es necesario que el exceso o defecto sean sancionados para apremiar a las autoridades a dar cabal cumplimiento a las sentencias.

Ahora bien las medidas de apremio previstas para las autoridades establecen para su imposición el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento, bajo estas condiciones se establece el máximo y el mínimo de la multa a la que se hará acreedora, pero cuando se trata de la parte quejosa, el legislador fue omiso en plantear los términos que se deberán de considerar para su imposición, por lo tanto no se cuenta con ningún criterio para su aplicación, en consecuencia la multa no se llega a individualizar

La cuantía misma de la multa se estima que es sumamente baja en relación con el tiempo de que dispone la autoridad responsable para cumplir con las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que es de cuatro meses a partir de la fecha en que queden firmes, según lo ordena el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, en relación con la importancia de dar cumplimiento al imperativo constitucional que obliga a los tribunales a la impartición de justicia en forma pronta y completa.

Ante la imposibilidad de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conozca con certeza a quien deba comunicársele, como superior, el incumplimiento de la sentencia u aún suponiendo que se le comunique, como superior el incumplimiento de la sentencia y aún suponiendo que se le comunique al titular de la dependencia o entidad del cual dependa el responsable, el Código Fiscal de la Federación no le establece la obligación del superior de actuar en forma alguna y dada la ambigüedad del precepto, no se puede sancionar al responsable ni prevenirlo, ni tomar cualquier otra medida que resulte legal, independientemente de que se estima que en algunos casos puede resultar hasta deseable para las propias dependencias o entidades del sector público afectadas por la sentencia, incumplir y retrasar al máximo su debido cumplimiento.

El Código Fiscal de la Federación resulta compasivo para los funcionarios que incumplan con las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, contrasta en grado superlativo con las exigencias que imponen la Ley de Amparo y las autoridades del Poder Judicial Federal, a quienes deben de cumplir con las ejecutorias, ya que acorde con lo dispuesto por los artículos 105 y 106 de la Ley de Amparo, solamente se conceden 24 horas para informar acerca del cumplimiento de la ejecutoria, bajo amenazas de sanciones severas en caso de no proporcionar dicho informe.

Como última hipótesis prevista en esta fracción en estudio, se prevé que si la Sala o Sección consideran que la queja es improcedente, se ordenará instruirlo como juicio, pero el Código Fiscal de la Federación es omiso al no señalar cuales son las bases o presupuestos a seguir para su nueva tramitación.

Por lo cual a nuestro criterio señalaremos algunos pasos a seguir según la práctica desarrollada en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De acuerdo a lo señalado en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, debe entenderse que cuando la instancia de queja es declarada improcedente por disposición expresa de la ley, constituye una nueva controversia, dado que el acto impugnado es otro y diferente al que fue materia del juicio antecedente de la queja, por lo que debe instruirse como juicio.

Este juicio no es instruido dentro de la misma Sala en que en primer término quedo radicado, sino que se ordena que se le asigne un nuevo turno en la Oficialia de Partes común del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de las Salas Regionales, dado que el precepto no dispone que la Sala o Sección que considere improcedente la queja, la instruirá como juicio, sino que precisa que ordenará su instrucción como tal, de lo que no se puede concluir, que la orden para la instrucción sea para sí misma.

Lo anterior es así, habida cuenta que, si por instrucción se entiende el conjunto de actuaciones, diligencias, pruebas y promociones de las partes, que son necesarias para poner el proceso en estado de sentencia, ello implica la previa radicación de la demanda y, en su caso, el inicio del juicio.

Cabe precisar que lo que se envía a la Oficialia de Partes Común no es el expediente como tal, sino que se envía el escrito de la parte actora a través del cual interpuso la queja, el informe rendido por la autoridad y la copia certificada de la resolución que recayó a la queja.

Ahora bien una vez radicada las documentales antes precisadas en otra Sala Regional, al momento de instruir este nuevo juicio el Magistrado Instructor deberá de prevenir a la parte actora, para el efecto de que este nuevo juicio se

adecue a los requisitos precisados a los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación y no dejar a la actora en estado de indefensión.

Una vez satisfechos los requisitos antes mencionados y por lo tanto su admisión como nuevo juicio, lo más conveniente es que antes de que el expediente cierre su instrucción para la emisión de la sentencia, se deberá de requerir el expediente a la Sala Regional en la cual se tramitó la queja, para el efecto del que mismo obre como prueba y antecedente de la nueva litis.

### **3.15 CRITERIOS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESPECTO DE LA FIGURA DE LA QUEJA**

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se ha distinguido de entre otros Tribunales, porque se encuentra facultado para emitir sus criterios respecto a tesis y jurisprudencia acerca de los temas que son ventilados en los juicios.

El marco legal de la jurisprudencia, de forma general, se encuentra contenido en los artículos 94, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 192 a 197-B de la Ley de Amparo; 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 259 a 263 del Código Fiscal de la Federación.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece en quien se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, así mismo señala en que términos es obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, por su parte la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se reglamenta lo relativo a la jurisprudencia en el Poder Judicial de la Federación, es decir, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunales Colegiados de Circuito, mientras que en el Código Fiscal de la Federación, se encuentra el fundamento legal relativo a la jurisprudencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Por lo que para tener una mejor apreciación de lo dicho se transcriben a continuación los artículos anteriormente referidos:

#### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**ARTÍCULO 94.-** Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La ley fijará los términos en que se obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado

Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

### **Ley de Amparo**

**"ARTICULO 192.-** La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustenten en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros si se tratara de jurisprudencia del pleno, o por cuatro ministros, en los casos de jurisprudencia de las salas.

También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados."

**"ARTICULO 193.-** La jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los tribunales unitarios, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que integran cada tribunal colegiado. "

**"ARTICULO 194.-** La jurisprudencia se interrumpe dejando de tener carácter obligatorio, siempre que se pronuncie ejecutoria en contrario por ocho ministros, si se trata de la sustentada por el pleno; por cuatro, si es de una sala, y por unanimidad de votos tratándose de la de un Tribunal Colegiado de Circuito.

En todo caso, en la ejecutoria respectiva deberán expresarse las razones en que se apoye la interrupción, las cuales se referirán a las que se tuvieron en consideración para establecer la jurisprudencia relativa.

Para la modificación de la jurisprudencia se observarán las mismas reglas establecidas por esta ley, para su formación. "

**"ARTICULO 195.-** En los casos previstos por los artículos 192 y 193, el Pleno, la Sala o el Tribunal Colegiado respectivo deberán:

I.- Aprobar el texto y rubro de la tesis jurisprudencial y numerarla de manera progresiva, por cada uno de los citados órganos jurisdiccionales;

II.- Remitir la tesis jurisprudencial, dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha de su integración, al Semanario Judicial de la Federación, para su publicación inmediata;

III.- Remitir la tesis jurisprudencial, dentro del mismo término a que se refiere la fracción inmediata anterior, al Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia y a los Tribunales Colegiados de Circuito, que no hubiesen intervenido en su integración; y

IV.- Conservar un archivo, para consulta pública, que contenga todas las tesis jurisprudenciales integradas por cada uno de los citados órganos jurisdiccionales y las que hubiesen recibido de los demás.

El Semanario Judicial de la Federación deberá publicar mensualmente, en una gaceta especial, las tesis jurisprudenciales que reciba del Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales Colegiados de Circuito, publicación que será editada y distribuida en forma eficiente para facilitar el conocimiento de su contenido.

Las publicaciones a que este artículo se refiere, se harán sin perjuicio de que se realicen las publicaciones mencionadas en el artículo 197-B. ”

**”ARTICULO 196.-** Cuando las partes invoquen en el juicio de amparo la jurisprudencia del Pleno o de las Salas de la Suprema Corte o de los Tribunales Colegiados de Circuito, lo harán por escrito, expresando el número y órgano jurisdiccional que la integró, y el rubro y tesis de aquella.

Si cualquiera de las partes invoca ante un Tribunal Colegiado de Circuito la jurisprudencia establecida por otro, el tribunal del conocimiento deberá:

I.- Verificar la existencia de la tesis jurisprudencial invocada;

II.- Cerciorarse de la aplicabilidad de la tesis jurisprudencial invocada, al caso concreto en estudio; y

III.- Adoptar dicha tesis jurisprudencial en su resolución, o resolver expresando las razones por las cuales considera que no debe confirmarse el criterio sostenido en la referida tesis jurisprudencial.”

En la última hipótesis de la fracción III del presente artículo, el tribunal de conocimiento remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia para que resuelva sobre la contradicción. ”

**”ARTICULO 197.-** Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, cualquiera de dichas Salas o los ministros que las integren, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la misma

Suprema Corte de Justicia, la que decidirá funcionando en Pleno cuál es la tesis que debe observarse. El Procurador General de la República, por sí o por conducto del agente que al efecto designe, podrá, si lo estima pertinente, exponer su parecer dentro del plazo de treinta días.

La resolución que se dicte no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los cuales se hubiesen dictado las sentencias que sustentaron las tesis contradictorias.

El Pleno de la Suprema Corte deberá dictar la resolución correspondiente dentro del término de tres meses, y deberá ordenar su publicación y remisión en los términos previstos por el artículo 195”.

Las Salas de la Suprema Corte de Justicia y los ministros que las integren y los Tribunales Colegiados de Circuito y los magistrados que los integren, con motivo de un caso concreto podrán pedir al Pleno de la Suprema Corte o a la sala correspondiente que modifique la jurisprudencia que tuviesen establecida, expresando las razones que justifiquen la modificación; el Procurador General de la República, por sí o por conducto del agente que al efecto designe, podrá, si lo estima pertinente, exponer su parecer dentro del plazo de treinta días. El Pleno o la Sala correspondiente resolverán si modifican la jurisprudencia, sin que su resolución afecte las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en las cuales se hubiesen dictado las sentencias que integraron la tesis jurisprudencial modificada. Esta resolución deberá ordenar su publicación y remisión en los términos previstos por el artículo 195.”

**”ARTICULO 197-A.-** Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o los magistrados que los integren, o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, la que decidirá cual tesis debe prevalecer. El Procurador General de la República, por sí o por conducto del agente que al efecto designe, podrá, si lo estima pertinente, exponer su parecer dentro del plazo de treinta días.

La resolución que se dicte no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los cuales se hubiesen dictado las sentencias contradictorias.

La Suprema Corte deberá dictar la resolución dentro del término de tres meses y ordenar su publicación y remisión en los términos previstos por el artículo 195. ”

**”ARTICULO 197-B.-** Las ejecutorias de amparo y los votos particulares de los ministros y de los magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito, que con ello se relacionen, se publicarán en el Semanario Judicial de la Federación, siempre que se trate de las

necesarias para constituir jurisprudencia o para contrariarla, además de la publicación prevista por el artículo 195 de esta ley. Igualmente se publicarán las ejecutorias que la Corte funcionando en Pleno, las Salas o los citados Tribunales, acuerden expresamente.”

#### Ley Orgánica del Poder Judicial

**ARTICULO 177.** La jurisprudencia que deban establecer la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, las Salas de la misma y los tribunales colegiados de circuito en las ejecutorias que pronuncien en los asuntos de su competencia distintos del juicio de amparo, se regirán por las disposiciones de la Ley de Amparo, salvo en los casos en que la ley de la materia contuviera disposición expresa en otro sentido.”

#### Código Fiscal de la Federación

**Artículo 259.-** Las tesis sustentadas en las sentencias pronunciadas por la Sala Superior, aprobadas por lo menos por siete magistrados, constituirán precedente una vez publicados en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

También constituirán precedente las tesis sustentadas en las sentencias de las Secciones de la Sala Superior, siempre que sean aprobadas cuando menos por cuatro de los magistrados integrantes de la Sección de que se trate y sean publicados en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las Salas podrán apartarse de los precedentes establecidos por el Pleno o las Secciones, siempre que en la sentencia expresen las razones por las que se apartan del mismo, debiendo enviar al Presidente del Tribunal copia de la sentencia.”

**Artículo 260.-** Para fijar jurisprudencia, el Pleno de la Sala Superior deberá aprobar tres precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario.

Asimismo, constituyen jurisprudencia las resoluciones pronunciadas por la Sala Superior, aprobadas por lo menos por siete magistrados, que diluciden las contradicciones de tesis sustentadas en las sentencias emitidas por las Secciones o por las Salas Regionales del Tribunal.

También se fijara jurisprudencia por alguna Sección de la Sala Superior, siempre que se aprueben cinco precedentes no interrumpidos por otro en contrario.”

**Artículo 261.-** En el caso de contradicción de sentencias, cualquiera de los Magistrados del Tribunal o las partes en los juicios en las que tales tesis se sustentaron, podrán denunciarla ante el Presidente del Tribunal para que éste la haga del conocimiento del



Pleno, el cual con un quórum mínimo de diez Magistrados, decidirá por mayoría la que debe prevalecer, constituyendo jurisprudencia.

La resolución que pronuncie el Pleno del Tribunal, en los casos a que este artículo se refiere, sólo tendrá efectos para fijar jurisprudencia y no afectará las resoluciones dictadas en los juicios correspondientes. ”

”**Artículo 262.-** El Pleno podrá suspender una jurisprudencia, cuando en una sentencia o en una resolución de contradicción de sentencias, resuelva en sentido contrario a la tesis de la jurisprudencia. Dicha suspensión deberá publicarse en la revista del Tribunal.

Las Secciones de la Sala Superior podrán apartarse de su jurisprudencia, siempre que la sentencia se apruebe por lo menos por cuatro Magistrados integrantes de la Sección, expresando en ella las razones por las que se apartan y enviando al Presidente del Tribunal copia de la misma, para que la haga del conocimiento del Pleno y éste determine si procede que se suspenda su aplicación, debiendo en este caso publicarse en la revista del Tribunal.

Los magistrados de la Sala Superior podrán proponer al Pleno que suspenda su jurisprudencia, cuando haya razones fundadas que lo justifiquen. Las Salas Regionales también podrán proponer la suspensión expresando al Presidente del Tribunal los razonamientos que sustenten la propuesta, a fin de que la someta a la consideración del Pleno.

La suspensión de una jurisprudencia termina cuando se reitere el criterio en tres precedentes de Pleno o cinco de sección, salvo que el origen de la suspensión sea jurisprudencia en contrario del Poder Judicial Federal y éste la cambie. En este caso, el Presidente del Tribunal lo informara al Pleno para que éste ordene su publicación. ”

”**Artículo 263.-** Las Salas del Tribunal están obligadas a aplicar la jurisprudencia del Tribunal, salvo que ésta contravenga jurisprudencia del Poder Judicial Federal.

Cuando se conozca que una Sala del Tribunal dictó una sentencia contraviniendo la jurisprudencia, el Presidente del Tribunal solicitará a los magistrados que hayan votado a favor de dicha sentencia un informe, para que éste lo haga del conocimiento del Pleno y, una vez confirmado el incumplimiento, el Pleno del Tribunal los apercibirá. En caso de reincidencia se les aplicará la sanción administrativa que corresponda en los términos de la ley de la materia. ”

De los artículos precisados con anterioridad podemos advertir que nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 94, párrafo séptimo, que se depositaba el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, señalando para tal efecto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. Asimismo preciso que de acuerdo a los parámetros establecidos en la ley se establecerá en que forma será obligatoria la

jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

En cuanto a la Ley de Amparo en su primer párrafo del artículo 192 de la Ley de Amparo, señala que la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionado en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decreta el Pleno y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Señalando que las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no ininterrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho Ministros, si se tratará de jurisprudencia del Pleno, o por cuatro Ministros en los casos de la jurisprudencia de las Salas.

Así mismo las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que integran cada Tribunal Colegiado.

Ahora bien la jurisprudencia que se forma por contradicción tiene su fundamento tratándose del Pleno de la Corte, en la fracción XIII del artículo 107 Constitucional, en relación con el 197 de la Ley de Amparo, los aspectos más sobresalientes de esta clase de jurisprudencias son:

- 1.- Que se fija cuando existan tesis contradictorias en los juicios de amparo de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito o cuando haya tesis contradictorias en los amparos que son competencia de las Salas de la Corte.
- 2.- Debe existir la necesidad de que haya una denuncia de la contradicción para que se inicie el procedimiento de la fijación de la jurisprudencia.
- 3.- El objetivo de la fijación de la jurisprudencia es determinar que criterio debe de prevalecer, contenido en una de las tesis de contradicción.
- 4.- Se determina quién tiene competencia para la fijación de criterio jurisprudencial.

Ahora bien en cuanto a la jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como anteriormente quedo precisado se encuentra regulada en los artículos 259 a 263, del Código Fiscal de la Federación, los cuales señalan su formación, fijación, contradicción, modificación y suspensión.

En el artículo 259 señala que las tesis sustentadas en las sentencias pronunciadas por la Sala Superior, aprobadas por lo menos por siete Magistrados

constituirán precedente una vez publicado en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

También constituirán precedentes las tesis sustentadas en las sentencias de las Secciones de la Sala Superior, siempre que sean aprobadas cuando menos por cuatro de los Magistrados integrantes de la Sección de que se trate y sean publicadas en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Se precisa en el artículo 260 del Código Fiscal de la Federación que para fijar jurisprudencia, el Pleno de la Sala Superior deberá aprobar tres precedentes en el mismo sentido, no interrumpidas por otra en contrario.

De igual forma constituye jurisprudencia las resoluciones pronunciadas por la Sala Superior, aprobadas por lo menos por siete Magistrados, que diluciden las contradicciones de tesis sustentadas en las sentencias emitidas por las Secciones o por las Salas Regionales del Tribunal. También se fijará jurisprudencia por alguna Sección de la Sala Superior, siempre que se aprueben cinco precedentes no interrumpidas por otra en contrario.

Ahora bien en los casos de contradicción de sentencias, cualquiera de los Magistrados del Tribunal o las partes en los juicios que en tales tesis se sustentaron, podrán denunciarla ante el Presidente del Tribunal para que esté la haga del conocimiento del Pleno, el cual con un quórum mínimo de diez Magistrados, decidirán lo que debe de prevalecer, constituyendo, así jurisprudencia.

La jurisprudencia podrá ser suspendida, cuando en una sentencia o en una resolución de contradicción de sentencias, resuelva en sentido contrario a la tesis de la jurisprudencia, suspensión que deberá de ser publicada en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En cuanto a la obligatoriedad de la jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa únicamente obliga a las Salas Regionales del propio Tribunal.

A través de este breve recorrido hemos podido conjuntar los fundamentos legales que desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta el Código Fiscal de la Federación, precisan las facultades y las diversas formas en las que se puede configurar jurisprudencia.

### **3.15.1 Resoluciones que se consideran improcedentes**

Ahora bien una vez precisado lo anterior analizaremos algunos de los criterios que se han emitido por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con relación a ciertos tópicos, del cual se distinguirá la evolución en cuanto a los criterios emitidos por el Tribunal, por lo que es entonces que

comenzaremos con aquellas resoluciones que se consideran improcedentes en la instancia de la queja.

De acuerdo a lo anterior la queja, como en el capítulo segundo de este trabajo, denominado Antecedentes Históricos en la Legislación Mexicana Fiscal de la figura de Queja, se precisó que en un principio era utilizada en contra de resoluciones de las Salas Regionales, violatorias de la jurisprudencia del Tribunal, en donde la parte perjudicada podría ocurrir en queja ante la Sala Superior dentro de los diez días siguientes aquel en que surtiría efectos la notificación respectiva, es decir, el recurso de queja tenía por objeto invalidar las resoluciones pronunciadas por este Tribunal que contravinieran la jurisprudencia sostenida por el mismo, por lo que al promoverlo se deberían explicitar las consideraciones de derecho por las que se estimó y se demostró que el fallo que se combatía contravenía tales criterios, ya que de no hacerlo así se estimaría que el mismo era insuficiente y no daría lugar a la revocación del fallo impugnado.

Al respecto el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en un principio señaló como criterios respecto a las resoluciones que se consideraron improcedentes, los siguientes criterios que se transcriben a continuación:

Tercera Época.

Instancia: Pleno

R.T.F.F.: Año III. No. 33. Septiembre 1990.

Tesis: III-TASS-1915

Página: 35

**QUEJA.- DEBE DESECHARSE CUANDO LAS TESIS QUE SE SEÑALAN COMO VIOLADAS NO TIENEN LA CALIDAD DE JURISPRUDENCIA.-** De acuerdo con lo establecido por el artículo 245 del Código Fiscal de la Federación, un requisito de procedibilidad del recurso de queja es que se haga valer en contra de resoluciones de las Salas Regionales que se consideren violatorias de la jurisprudencia del Tribunal. Por consiguiente, si se señalan como jurisprudencias tesis que no tienen ese carácter, debe desecharse por improcedente dicho recurso.(40)

Queja No. 44/88.- Resuelta en sesión de 25 de septiembre de 1990, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Francisco Ponce Gómez.- Secretario: Lic. Avelino C. Toscano Toscano.

**EN EL MISMO SENTIDO:**

Queja No. 246/87.- Resuelta en sesión de 27 de septiembre de 1990, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: Armando Díaz Olivares.- Secretaria: Lic. Isabel Gómez Velázquez.

Queja No. 242/87.- Resuelta en sesión de 27 de septiembre de 1990, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: Francisco Ponce Gómez.- Secretario: Lic. Miguel Toledo Jimeno.

Tercera Época.

Instancia: Pleno

R.T.F.F.: Año III. No. 29. Mayo 1990.

Tesis: III-TASS-1729

Página: 54

**QUEJA.- UN REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD ES QUE SE SEÑALE COMO VIOLADA UNA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL Y QUE EFECTIVAMENTE TENGA ESE CARACTER CONFORME A LA LEY.-**De acuerdo con lo establecido por el artículo 245 del Código Fiscal Federal, para que proceda el recurso de queja ante la Sala Superior, es necesario que se señale como violada una jurisprudencia del Tribunal, lo que implica que la misma tenga legalmente ese carácter; en consecuencia, es improcedente el recurso de queja cuando se alega como violada una tesis que no constituye jurisprudencia establecida por este Tribunal en los términos de ley.(77)

Queja No. 183/87.- Resuelta en sesión de 29 de mayo de 1990, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente: Armando Díaz Olivares.- Secretaria: Lic. Yolanda Vergara Peralta.

De acuerdo a los criterios anteriormente descritos podemos apreciar lo que se consideraba una resolución improcedente para impugnarla en la queja, el hecho de que se señalaban como jurisprudencias, tesis que no tenían ese carácter, por lo que se debía desechar por improcedente dicho recurso, es decir, para que procediera el recurso de queja ante la Sala Superior, era necesario que se señalará como violada una jurisprudencia del Tribunal, lo que implicaba que la misma tuviera legalmente ese carácter.

Ahora bien conforme se dieron las nuevas reformas llevadas a cabo en el Código Fiscal de la Federación respecto de la figura de la queja, en el año 1988 el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se pronunció sobre este tópico de la siguiente manera:

Cuarta Época.

Instancia: Segunda Sección

R.T.F.F.: Año II. No. 7. Febrero 1999.

Tesis: IV-P-2aS-59

Página: 92

**QUEJA INTERPUESTA EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 239-B, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EN VIGOR A PARTIR DEL 1º DE ENERO DE 1996.- SU IMPROCEDENCIA.- EN RELACIÓN A RESOLUCIONES QUE NO SON DEFINITIVAS.-** El artículo 239-B, del Código Fiscal de la Federación, reformado a partir del 1º de enero de 1996, establece como hipótesis para la procedencia de la queja, la indebida repetición de la resolución anulada o cuando se incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia, agregando en su último párrafo que, a quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose como tal la que se interponga contra actos que no constituyan resolución definitiva, se le impondrá una multa. De lo anterior se sigue necesariamente, que la queja procede únicamente cuando se promueve contra resoluciones definitivas, entendiéndose por éstas en términos del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, las que no admiten recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa, por consiguiente se entiende que para declarar procedente la instancia de queja, será necesario que la autoridad, después de reponer el procedimiento o cumplir con la formalidad omisa, dicte una nueva resolución definitiva, respecto de la cual, se pueda presentar una queja basada en cualquiera de las hipótesis expresadas por el primero de los artículos citados. En consecuencia, si la queja planteada respecto del cumplimiento de una sentencia se refiere a un acto que no constituya una resolución definitiva, no se podrá entrar a su estudio y resolución. (7)

Julicio No. 100(19)5/98/(14)213/95/983/94.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 10 de septiembre de 1998, por unanimidad de 5 votos.- Magistrado Ponente: Rubén Aguirre Pangburn.- Secretaria: Lic. Susana Ruiz González.

(Tesis aprobada en sesión de 22 de septiembre de 1998),

**PRECEDENTE:**

IV-P-2aS-37

Julicio No. 100(19)2/98/(A)-II-346/96/979/94.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 20 de agosto de 1998, por unanimidad de 5 votos.- Magistrada Ponente: Ma. Guadalupe Aguirre Soria.- Secretario: Lic. Román Delgado Mondragón.

Recurso de Queja No. (19)3/94/(14)261/91/654/91.- Resuelto en sesión de 16 de febrero de 1995, por unanimidad de 8 votos.-

Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. Ma. Concepción Martínez Godínez.

(Tesis aprobada en sesión de 16 de febrero de 1995).

Tercera Época.

Instancia: Pleno

R.T.F.F.: Año VIII. No. 86. Febrero 1995.

Tesis: III-TASS-2276

Página: 31

**RECURSO DE QUEJA.- RESULTA IMPROCEDENTE CUANDO SE PLANTEA RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA EN RELACION A ACTOS QUE NO SON DEFINITIVOS.-** De la debida interpretación de lo dispuesto por el artículo 239 Ter, fracción I del Código Fiscal de la Federación, en concordancia con el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y con el artículo 15 fracción II, de la propia Ley, se establece cuáles son las resoluciones que pueden ser impugnables vía juicio de nulidad, la competencia de las Salas Regionales y de la Sala Superior; se desprende necesariamente que el acto o resolución emitido para cumplimentar una sentencia debe ser definitivo a fin de que pueda resolverse si con su emisión se incurrió en exceso o defecto en su cumplimiento, dado que sólo a través de la resolución definitiva puede el Tribunal revisar la legalidad del procedimiento de donde emana.

Recurso de Queja No. (19/3/94/(14)/261/91/654/91.- Resuelto en sesión de 16 de febrero de 1995, por unanimidad de 8 votos.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. Ma. Concepción Martínez Godínez.

(Tesis aprobada en sesión de 16 de febrero de 1995).

De acuerdo a lo anterior al precisarse que la queja era procedente en contra del incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiesen otorgado la suspensión definitiva, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pronunció que la queja procede únicamente cuando se promueve contra resoluciones definitivas, entendiéndose por éstas en términos del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que si la queja planteada respecto del cumplimiento de una sentencia se refiere a un acto que no constituya una resolución definitiva, no se podrá entrar a su estudio y resolución.

Bajo las tesis precisadas de los anteriores aspectos las resoluciones objeto de la figura en estudio, son tan diferentes una de otra, ya que en un principio la materia de la queja era la jurisprudencia mal aplicada a las resoluciones pronunciadas por el entonces Tribunal Fiscal, posteriormente son las

propias resoluciones en los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva.

### **3.15.2 Plazos para cumplir la resolución definitiva**

En este tópico el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se ha pronunciado en una primer instancia de acuerdo a los siguientes criterios que se transcriben a continuación:

Cuarta Época.

Instancia: Segunda Sección

R.T.F.F.: Cuarta Época. Año III. No. 27. Octubre 2000.

Tels: IV-P-2aS-307

Página: 68

**QUEJA.- OMISIÓN DE CUMPLIMIENTO, EN EL PLAZO DE CUATRO MESES, DE SENTENCIAS QUE ANULAN EL ACTO IMPUGNADO PARA EFECTOS DETERMINADOS.- SUS DIFERENCIAS.-** Cuando se observa la omisión total por parte de la autoridad demandada, dentro del plazo de cuatro meses previsto por el artículo 239, segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación y la autoridad incumple una sentencia basada en la causal prevista por el artículo 238, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, ordenando la devolución de la cantidad pagada indebidamente, resulta procedente conceder a la autoridad omisa, el término de veinte días para que dé debido cumplimiento al referido fallo; imponiéndole una multa equivalente a 15 días de su salario y dando aviso al superior de la autoridad demandada, para que proceda jerárquicamente, dado que se configuró una transgresión directa a la referida sentencia con las consecuencias negativas que ello infiere a la administración de justicia y a la seguridad jurídica de las partes. Situación distinta se origina cuando el tribunal anula la resolución impugnada para el efecto de que la demandada, reponga el procedimiento o emita una nueva resolución en base a las causales de anulación establecidas por el artículo 238, fracciones II o III del supracitado Código, dado que en estos supuestos, el plazo previsto legalmente para el cumplimiento de lo sentenciado, permite a la demandada la reposición, aun cuando al transcurrir el mismo, hubieren vencido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del propio Código para concluir en tiempo las facultades de comprobación o para ejercer las relativas a la determinación de contribuciones o imposición de sanciones, respectivamente. (7)

Juicio No. 100(A)-II-606/96/16861/95/131/99-S2-09-A-QC.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la



Federación, en sesión de 4 de abril de 2000, por mayoría de 4 votos a favor y 1 con los puntos resolutiveos.- Magistrado Ponente: Luis Carballo Balvanera.- Secretario: Lic. Martín García Lizama.  
(Tesis aprobada en sesión privada de 12 de Junio del 2000)

Cuarta Época.

Instancia: Segunda Sección  
R.T.F.F.: Año II. No. 15. Octubre 1999.  
Tesis: IV-P-2aS-154  
Página: 192

**CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- DENTRO DEL PLAZO SE DEBE ORDENAR Y EJECUTAR LO RESUELTO EN ELLAS.-**

Los artículos 239 y 239-B del Código Fiscal de la Federación, conceden los plazos de cuatro meses y veinte días para que se dé cabal cumplimiento a las sentencias definitivas o de queja, respectivamente, dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación. Esto es, dentro de ese lapso, los funcionarios responsables están obligados a realizar, tanto la orden como la ejecución de lo resuelto por este Órgano Jurisdiccional a través de su sentencia; por lo que, tratándose de devoluciones, para liberar su responsabilidad, corresponde a la autoridad ordenadora, normalmente una Administración de Recaudación, dar un plazo razonable a la ejecutora, Tesorería de la Federación, a fin de que ésta pueda completar el trámite en tiempo. Por lo tanto, la sentencia que ordena la devolución de determinadas cantidades, sólo puede satisfacer el interés jurídico del particular cuando se llevan a cabo ambos trámites, esto es, la orden de devolución y el pago efectivo de la cantidad a que tiene derecho, dentro del plazo correspondiente. (20)

Queja No. 100(14)214/94/63/94/269/93/1ac/99-S2-09-04-QC.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 4 de mayo de 1999, por unanimidad de 4 votos.- Magistrada Ponente: Ma. Guadalupe Aguirre Soria.- Secretario: Lic. Salvador Jesús Mena Castañeda.

(Tesis aprobada en sesión de 4 de mayo de 1999)

**PRECEDENTE:**

IV-P-2aS-68

Queja No. 100(19)6/98/(A)-II-367/96/3681/95.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 8 de octubre de 1998, por unanimidad de 5

votos.- Magistrado Ponente: Rubén Aguirre Pangburn.- Secretaria:  
Lic. Susana Ruiz González.

Cuarta Época.

Instancia: Primera Sección

R.T.F.F.: Año II. No. 13. Agosto 1999.

Tesis: IV-P-1aS-50

Página: 7

**PLAZO PARA CUMPLIR LA SENTENCIA DEFINITIVA.- EL INCUMPLIMIENTO AL ARTÍCULO 239 ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTE EN 1995, NO CONFIGURA CAUSAL DE NULIDAD.-** El Código Fiscal de la Federación en su artículo 239, antepenúltimo párrafo, establece: "Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses, aun cuando haya transcurrido el plazo que señala el artículo 67 de este Código". De la anterior transcripción, se tiene que si bien el legislador estableció un plazo de cuatro meses para cumplir una sentencia firme, incluso habiendo caducado las facultades de la autoridad, lo cierto es que el cumplimiento efectuado fuera de ese término no es causal de nulidad del acto cuestionado, salvo que ya hubiera transcurrido también el plazo de caducidad y así se hubiere hecho valer como concepto de ilegalidad. Esto obedece a que en la disposición de que se trata, no se contempla que la autoridad ya no pueda cumplimentarla fuera de ese término, ni se estatuye sanción para el caso de que sobrepase el plazo establecido. En consecuencia, si la autoridad administrativa cumple lo dispuesto por una sentencia, fuera del plazo señalado por la ley, siempre que el particular impugne el acto administrativo, éste no podrá ser anulado por esta razón, al no configurarse ninguna de las causales de nulidad, previstas en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación. (1)

Juicio No. 100(14)67/98/18537/97.- Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 8 de octubre de 1998, por mayoría de 3 votos a favor y 1 con los resolutivos.- Magistrado Ponente: Luis Malpica de Lamadrid.- Secretario: Lic. Antonio Miranda Morales.

(Tesis aprobada en sesión privada de 2 de marzo de 1999)

EN EL MISMO SENTIDO:

IV-P-1aS-51

Cumplimiento de Ejecutoria No. R-571-98 en relación a la Queja No. 100(19)15/97/267/94 100(14)/302/94/267/94.- Resuelto por la

Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 28 de enero de 1999, por unanimidad de 5 votos a favor.- Magistrado Ponente: Luis Malpica de Lamadrid.- Secretario: Lic. Antonio Miranda Morales.

IV-P-1aS-52

Juicio No. 7744/98-11-04-1/99-S1-02-04.- Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 18 de marzo de 1999, por mayoría de 4 votos a favor y 1 con los resolutivos.- Magistrado Ponente: Luis Malpica de Lamadrid.- Secretario: Lic. Antonio Miranda Morales.

Revisión No. 612/86.- Resuelta en sesión de 30 de septiembre de 1987, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente: Gonzalo Armienta Calderón.- Secretaria: Lic. Teresa Islas Acosta,

Los criterios anteriormente transcritos de manera reiterada se refieren al plazo de cuatro meses previsto en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación del cual dispondrá la autoridad para hacer cumplir lo ordenado por las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siempre y cuando la sentencia obligue a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento.

### **3.15.3 Término para su interposición**

En principio se estableció como criterio del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa respecto al término para su interposición el siguiente:

Segunda Época.

Instancia: Pleno

R.T.F.F.: Año V. No. 41. Mayo 1983.

Tesis: II-TASS-4918

Página: 814

**QUEJA.- EL TERMINO PARA SU INTERPOSICION DEBE COMPUTARSE A PARTIR DE LA FECHA EN QUE SE NOTIFICA A LA DEPENDENCIA QUE REPRESENTA LOS INTERESES DE LA PARTE DEMANDADA EN EL JUICIO.-** El artículo 237 del Código Fiscal de 1967 establece que el recurso de queja deberá promoverse dentro de los quince días siguiente a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva. Ahora bien por dicha notificación debe entenderse aquella que se practica a la dependencia que venía fungiendo como representante de los intereses de la autoridad en el juicio del cual derivó la sentencia

recurrida; sin que en este caso sea necesario notificar también la resolución en cuestión al titular de la Secretaría o Departamento de Estado, en su sede, como lo prevé el artículo 241 en relación con el recurso de revisión, pues al no establecer la ley esta disposición con referencia al recurso de queja, no existe base legal para considerarlo así.(46)

Queja No. 57/81.- Resuelta en sesión de 17 de mayo de 1983, por unanimidad de 7 votos.- Magistrada Ponente: Margarita Lomell Cerezo.- Secretaria: Lic. Diana Bernal Ladrón de Guevara.

El criterio transcrito con anterioridad interpreto en ese momento que se debía de interponer el recurso de queja dentro de los quince días siguiente a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva, pero esta notificación debía de entenderse como aquella que se practicaba a la dependencia que venía fungiendo como representante de los intereses de la autoridad en el juicio del cual derivó la sentencia recurrida.

En este momento el criterio va encaminado de la siguiente forma:

Tercera Época.  
Instancia: Sala Regional Pacífico - Centro (Morelos).  
R.T.F.F.: Año VIII. No. 88. Abril 1995.  
Tesis: III-TASR-XIV-276  
Página: 35

**QUEJA.- CUANDO SE INICIA EL TERMINO PARA SU INTERPOSICION.-** La nulidad para efectos establecida por el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación puede ser de dos maneras, primera, para obligar a la autoridad demandada simplemente a realizar un acto determinado. En este supuesto, al hacerlo, pretender que fue cumplido, o transcurrir el término de cuatro meses sin hacerlo, el actor está en posibilidad de interponer su queja por exceso, por defecto o por incumplimiento. Segundo, puede ordenarse a la autoridad iniciar o reponer un procedimiento, en cuyo caso solamente finalizado éste, se está en condiciones de determinar si se cumplió debidamente o no. Es decir si se le ordenó a la autoridad sustanciar el procedimiento previsto por el artículo 120 del Código Fiscal de la Federación, la emisión de un oficio que sólo pone en vías de ejecución la sentencia, no la cumple por lo que no es materia de queja, en consecuencia sólo es a partir de la notificación de la resolución que pone fin a dicho procedimiento, cuando se inicia el término de 15 días para interponerla. (12)

Queja No. III-16/90.- Sentencia interlocutoria de 6 de junio de 1994, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Leopoldo Ramírez Olivares.- Secretaria: Lic. Adelaida Trejo Lucero.

Este criterio que en nada cambia con el anteriormente transcrito, se precisan en ambos los quince días con los que se cuenta para interponer la queja, plazo que es de 15 días, pero sin embargo la forma en que deberán de surtir sus efectos para interponerla ante el Magistrado Instructor son diferentes, en este caso en particular señala se inicia el término de 15 días para interponer la queja sólo es a partir de la notificación de la resolución que pone fin al procedimiento, es decir cuando la autoridad ha cumplido lo ordenado como es iniciar o reponer un procedimiento, en cuyo caso solamente finalizado éste, se está en condiciones de determinar si se cumplió debidamente o no.

### **3.15.4 Agravios en la Queja**

Como anteriormente se preciso en este mismo Capítulo, se determinó que los agravios de la queja son aquellos que constituyen la relación razonada que el actor ha de establecer entre los actos desplegados por la autoridad y los derechos que se estimen violados, demostrando jurídicamente la contravención de éstos por dichos actos, expresando la forma en que se conculcan sus derechos públicos subjetivos. Por tanto, el concepto de violación o anulación, debe ser un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor los preceptos que se estimen infringidos; la premisa menor, los actos reclamados, y la conclusión la contrariedad entre ambas premisas.

En un principio como anteriormente nos hemos referido, es decir, cuando la queja era utilizada en contra de resoluciones de las salas regionales, violatorias de la jurisprudencia del Tribunal se pronuncio sobre los siguientes criterios:

Tercera Época.

Instancia: Pleno

R.T.F.F.: Año III. No. 33. Septiembre 1990.

Tesis: III-TASS-1918

Página: 37

**RECURSO DE QUEJA.- AGRAVIOS INFUNDADOS.-** El recurso de queja resulta procedente, pero infundado, cuando las jurisprudencias que el quejoso invoca como violadas por la a quo en su resolución, sí fueron tomadas en cuenta y analizadas por la Sala responsable, considerándolas como inaplicables.(43)

Queja No. 4/87.- Resuelta en sesión de 25 de septiembre de 1990, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Carlos Franco Santibáñez.- Secretario: Lic. Germán Canseco de la Fuente.

Tercera Época.

Instancia: Pleno

R.T.F.F.: Año III. No. 33. Septiembre 1990.

Tesis: III-TASS-1929  
Página: 40

**QUEJA.- AGRAVIOS INOPERANTES.-** Son agravios inoperantes en el recurso de queja, aquellos que plantean el error de la a quo en la falta de aplicación o indebida interpretación de diversos preceptos legales, pero que no señalan o precisan los motivos por los que esa conducta de la responsable es violatoria del criterio jurisprudencial invocado.(54)

Queja No. 450/87.- Resuelta en sesión de 28 de septiembre de 1990, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra.- Secretaria: Lic. Silvia Fuentes Macías.

Tercera Época.  
Instancia: Pleno  
R.T.F.F.: Año I. No. 10. Octubre 1988.  
Tesis: III-TASS-518  
Página: 26

**QUEJA.- SON INFUNDADOS LOS AGRAVIOS CUANDO SE MENCIONAN COMO VIOLADAS JURISPRUDENCIAS QUE NO TIENEN APLICACION AL CASO A ESTUDIO.-** Es infundado el recurso de queja interpuesto en contra de una sentencia emitida por una Sala Regional de este Tribunal, cuando el recurrente menciona jurisprudencias que no tienen aplicación a lo resuelto por la Sala de primera instancia, ni fueron aplicadas por la misma al emitir la sentencia.(38)

Queja No. 88/87.- Resuelta en sesión de 25 de octubre de 1988, por unanimidad de 9 votos.- Magistrado Ponente: Armando Díaz Olivares.- Secretaria: Lic. Yolanda Vergara Peralta.

En vista de lo anterior los agravios estaban encaminados a precisar los motivos por los que esa conducta de la responsable es violatoria del criterio jurisprudencial invocado de lo contrario se declararían agravios inoperantes asimismo los agravios resultan infundados cuando el recurrente menciona jurisprudencias que no tienen aplicación a lo resuelto por la Sala de primera instancia, ni fueron aplicadas por la misma al emitir la sentencia.

Actualmente los agravios planteados en la queja son los siguientes:

Tercera Época.  
Instancia: Pleno  
R.T.F.F.: Año III. No. 35. Noviembre 1990.  
Tesis: III-TASS-2002

**CONCEPTO DE AGRAVIO.- REQUISITOS QUE DEBE REUNIR.-**  
Para considerar que la demandante ha manifestado un concepto de agravio en contra de la resolución impugnada, debe señalar con precisión la parte de la resolución que lesione alguno de sus derechos, debiendo mencionar el precepto o los preceptos jurídicos que a su juicio dejó de aplicar o aplicó indebidamente la autoridad demandada, externando asimismo los razonamientos lógico jurídicos por los que llegue a la conclusión de que, efectivamente, existe omisión o indebida aplicación de los preceptos jurídicos aplicables al caso concreto. En consecuencia, si la actora no cumple con estos requisitos y se limita a decir que los artículos invocados por la autoridad no son aplicables, debe confirmarse la resolución por falta de expresión de agravios.(56)

Revisión No. 2408/86.- Resuelta en sesión de 27 de noviembre de 1990, por mayoría de 7 votos y 1 en contra.- Magistrado Ponente: Alfonso Nava Negrete.- Secretario: Lic. Mario Meléndez Aguilera.

Los agravios que en este momento se expresan en la instancia de la queja, van encaminadas a tratar de señalar al Magistrado Instructor, la forma en que la parte actora percibe el incumplimiento de la sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva.

### **3.16 CRITERIOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

Ahora bien como recordaremos en el punto anterior se preciso que de acuerdo a la Ley de Amparo en su artículo 192 que las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho Ministros, si se tratará de jurisprudencia del Pleno, o por cuatro Ministros en los casos de la jurisprudencia de las Salas.

Bajo esta tesis el Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado respecto de diversos criterios relativos a la instancia de queja prevista en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, algunos de los conceptos sobre los que se tratara en este apartado son aquellos respecto a la queja que no tiene materia, así como la procedencia de la misma.

#### **3.16.1 Queja sin materia**

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la queja se quedaba sin materia cuando ocurría lo descrito en el siguiente criterio:

Octava Época

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: VII, Junio de 1991

Página: 455

**TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, LAS RESOLUCIONES O ACUERDOS QUE SE DICTEN EN CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR ESE TRIBUNAL, ANTES DE QUE ESTAS QUEDEN FIRMES, DEBEN SER RECLAMADOS NULOS, PORQUE DE LO CONTRARIO SE DEJA EN ESTADO DE INDEFENSION AL ACTOR.** Por decreto publicado el cinco de enero de mil novecientos ochenta y ocho, se reformó el Código Fiscal de la Federación, estableciéndose en el artículo 239 Ter de dicho ordenamiento legal; el recurso de queja en los casos de incumplimiento de sentencia firme, entendiéndose por sentencia firme, según la doctrina, aquella contra la que no cabe impugnación, por no existir medio alguno, señalado al efecto; por haber transcurrido el término para impugnarla, sin hacerlo; por haber agotado los medios de impugnación que existan, o por haber desistido la parte que lo haya impugnado en tiempo oportuno. Por consiguiente, no podrá interponerse recurso de queja en contra del incumplimiento de una sentencia que aún no está firme, esto resulta jurídicamente razonable, pues sería inútil deliberar respecto al cumplimiento exacto o incumplimiento de una sentencia, que puede ser revocada o modificada por algún medio de impugnación pendiente de otorgar (por estar aún en tiempo para ello), o bien, pendiente de resolverse (por haberse impugnado en forma oportuna). Además, el recurso de queja se interpondrá por escrito ante el magistrado que actuó como instructor, dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación del acto o resolución que la provoca. Aquí es donde surge el problema de considerar la validez de la resolución emitida para cumplimentar una sentencia fiscal que aún no está firme, toda vez, que de estar la interesada inconforme con la resolución emitida para cumplimentar la sentencia fiscal, cuestión que manifiesta la actora en su demanda de nulidad, cómo podría interponer el recurso de queja en contra de una sentencia que no ha quedado firme, porque existía un juicio de amparo pendiente de resolución, encontrándose la misma en un callejón sin salida, porque, o desistía del juicio de amparo e interponía en tiempo el recurso de queja, o bien, esperaba que se dictara sentencia en el juicio de garantías y perdía su derecho a interponer el recurso correspondiente al dejar transcurrir el término legal para ello, tampoco podría obligársele a atacar de nula una notificación legal que cumplió su cometido. En este orden de ideas, y aunque a primera vista, con la sentencia constitucional en la que se le negó el amparo a la parte actora, se convalidaba la resolución emitida para cumplimentar una sentencia que en ese momento no estaba firme; no resulta aceptable el privar a la hoy quejosa del derecho que le otorgó el legislador, por cierto en forma limitada porque sólo puede ejercerlo una sola vez, de impugnar el cumplimiento de una sentencia al considerar que hubo exceso o defecto en su acatamiento, o bien, repetición del acto anulado. En



consecuencia, no es correcta la apreciación de la Sala responsable al declarar la validez de una resolución, que conforme a las circunstancias en que se emitió, y no podría ser impugnada en la forma debida, pues tal estimación traería en forma aparejada, el considerar debidamente cumplida la sentencia fiscal, determinación que no le compete a la Sala responsable, sino a la Sala que dictó la sentencia respectiva.

**TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

Amparo directo 93/91. Línea de Autobuses México Netzahualcóyotl, S.A. de C.V. 12 de marzo de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Guadalupe Robles Denetro.

De acuerdo a lo anterior la queja debía de ser interpuesta en contra del incumplimiento de sentencia firme, ya que interponerla contra una resolución que no cumpliera con tales características, la queja se quedaría sin materia ya que sería infructuoso poner en movimiento la maquinaria jurídica para meditar respecto al cumplimiento exacto o incumplimiento de una sentencia, que puede ser revocada o modificada por algún medio de impugnación pendiente de resolverse, por lo tanto se estaría ante un incierto.

**3.16.2 Procedencia de la Queja**

Respecto a este tópico la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa se ha pronunciado de la siguiente manera:

Octava Época

Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: II, Segunda Parte-2, Julio a Diciembre de 1988

Página: 457

**RECURSO DE QUEJA ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 239 TER DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, PROCEDENCIA DEL, POR INCUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL FEDERAL.** El artículo 239 Ter del Código

Fiscal de la Federación, establece el recurso de queja contra el exceso o defecto en la ejecución de una sentencia. Con este medio de defensa, se puede modificar, revocar o nulificar el acuerdo impugnado, concediendo la suspensión de los actos susceptibles de paralizarse con los mismos requisitos que establece la Ley de Amparo. El diverso numeral 239 tercer de la misma legislación fiscal,

otorga un plazo de cuatro meses para que se acate una sentencia en la que se decreta la nulidad. Ahora bien, el argumento de que cuando inició su vigencia el citado artículo 239 tercer, 15 de enero de 1988, estuviera corriendo el término antes señalado y por ello el recurso de queja que prevé el mismo, no resultaba aplicable, es inexacto, ya que dicho término no constituye ningún procedimiento, trámite o recurso que esté pendiente de resolución, sino que únicamente debe tomarse como un plazo final previsto en la ley para el cumplimiento de tales resoluciones, es decir, se constriñe a la autoridad demandada para que en ese período máximo deje sin efecto la determinación nulificada y, en caso de que proceda, dicte otra según los lineamientos del fallo de que se trate. Por otra parte, si cuando al pretender cumplir la sentencia de la Sala responsable, ya se encontraba en vigor el numeral 239 tercer del código en cuestión, el inconforme, al considerar defectuoso el recurso de queja establecido en el propio precepto.

#### **CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

Amparo en revisión 1674/88. Tito Ortega Sánchez. 10 de noviembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Silvia Gutiérrez Toro.

En un principio la Corte se pronunció sobre este asunto, en primer lugar que la queja era señalada como un recurso y que su procedencia en ese entonces dependía de que la misma debía de interponerse en contra del exceso o defecto en la ejecución de una sentencia, precisando que se otorga un plazo de cuatro meses para que se acatare una sentencia en la que se decreta la nulidad.

Novena Época  
Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: XI, Enero de 2000  
Tesis: I.2o.A.23 A  
Página: 1040

**QUEJA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 239-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, PROCEDENCIA DE LA.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, en los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del tribunal que dictó la sentencia, en los siguientes casos: a) en contra de la resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia, y b) cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en la ley. La interpretación

correcta del citado precepto conduce a considerar que si habiéndose intentado por primera vez el recurso de queja, éste se declara sin materia, queda el recurrente en aptitud de promover otra vez el citado medio de defensa, porque no habiéndose resuelto en el fondo el primer recurso, las cosas quedan como si éste no se hubiera interpuesto.

## SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 4722/98. Mexicana de Cobre, S.A. de C.V. 20 de agosto de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: María Antonieta Azuela de Ramírez. Secretario: Martín Roberto Contreras Bernal.

Ahora bien al pasar del tiempo la citada tesis en comparación con la antes descrita en casi nada ha cambiado ya que el criterio antes transcrito más que nada retoma del Código Fiscal de la Federación las causales establecidas en el artículo 239-B, es decir señala las hipótesis en que puede incurrir la autoridad al momento de acatar o no la sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como son:

a) En contra de la resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia, y

b) Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en la ley.

Además también precisa que si la queja es declarada sin materia, queda el recurrente en aptitud de promover otra vez el citado medio de defensa, eludiendo la limitante de que la queja debe ser promovida por una sola vez.

### 3.17 PROBLEMÁTICA

El siguiente punto a desarrollar tiene como fin mostrar al lector que después de haber hecho un análisis exhaustivo de la figura de la queja prevista en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, ésta tiene ciertas carencias que la ponen en desventaja respecto de medios de impugnación, algunos de los puntos más sobresalientes sobre este aspecto son la falta de delimitación del término de sentencia firme, la falta de delimitación en el propio artículo antes citado lo que se debe de entender exceso y defecto, deficiencia en cuanto al procedimiento a seguir por la falta de copias de traslado y la falta de especificación en cuanto al tratamiento a seguir en el caso de que la queja resulte improcedente.

### 3.17.1 Falta de delimitación del término de sentencia firme

Una de las problemáticas en las cuales se ve envuelta la figura de la queja en la materia contenciosa administrativa, es la falta de delimitación del término de sentencia firme.

Nuestro Código Fiscal de la Federación consideramos que es posible dividirlo en dos partes la sustancial y la procesal, en donde la primera se refiere a la materia fiscal es decir ilustra las diversas disposiciones generales, los derechos y obligaciones de los contribuyentes, las facultades de las autoridades fiscales, las infracciones y delitos fiscales y los procedimientos administrativos y como una segunda parte la relativa al juicio contencioso administrativo.

Esta parte relativa al juicio contencioso administrativo fue creada por el legislador con el fin de regular el procedimiento eminentemente procesal que se sigue ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través de la cual se impugnan, las diversas resoluciones que son emitidas en base a los diversas actuaciones en que el contribuyente ha incurrido, y que en consecuencia le causan perjuicio.

Ahora bien en el Título VI denominado del Juicio Contencioso Administrativo, prevé en sus artículos 236 al 239-B del Código Fiscal de la Federación, lo relativo al pronunciamiento de la sentencia emitidas por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los cuales a continuación se transcriben:

**“Artículo 236.-** La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se cierre la Instrucción en el juicio. Para este efecto el magistrado instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción. Para dictar resolución en los casos de sobreseimiento por alguna de las causas previstas en el artículo 203 de este Código, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción.

Cuando la mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de diez días.

Si el proyecto no fue aceptado por los otros magistrados de la Sala, el magistrado instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular. “

**“Artículo 237.-** Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o resolución de la sala deberá examinar primero aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada. “

**“Artículo 238.-** Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

Los órganos arbitrales o paneles binacionales, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo. “

**“Artículo 239.-** La sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución Impugnada.

III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

IV. Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este Código.

En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de este Código, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales. “

**“Artículo 239-B.-** En los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

I. Procederá en contra de los siguientes actos:

a). La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.

b). Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley.

c) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.

II. Se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción anterior, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien se expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.

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

III. En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa de treinta a noventa días de su salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento.

IV. Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir.

V. Si la Sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo. En este caso, además se procederá en los términos del párrafo segundo de la fracción III de este artículo.

VI. Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, si se solicita ante la autoridad ejecutora y se garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 144.

A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución definitiva, se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal. Existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la queja es improcedente, se ordenará instruiría como juicio.

VII. Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, la queja se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor, en cualquier momento.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que se ha dado el incumplimiento a la suspensión otorgada, y si los hay, los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en que pretenda la ejecución del acto.

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

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

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

De acuerdo a la transcripción realizada de los preceptos, se desprende de los mismos que se determinó la forma en que se pronunciarían los Magistrados respecto de las sentencias las cuales serán emitidas por unanimidad así como mayoría de votos, en donde el magistrado instructor tendrá un plazo de 45 días al cierre de Instrucción para emitir su proyecto de sentencia, así mismo se establece que las sentencias deberán de ser emitidas conforme a derecho en relación con al resolución impugnada, además de que se precisan las causales de ilegalidad en las que puede incurrir la resolución impugnada, los efectos que producen las sentencias definitivas y respecto a los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, en donde la parte afectada podrá ocurrir en queja.



Pero de ninguno de los preceptos antes descritos se especifica de manera precisa lo que en la materia contenciosa administrativa se debe de entender por sentencia, siendo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa un órgano al cual se le ha dotado de tal facultad para emitirlos y sobre todo que ante su incumplimiento por parte de la autoridad prevé una instancia como lo es la queja, el Código Fiscal de la Federación al no precisar lo que debemos entender por sentencia firme resulta ser confuso.

Ante lo cual se crea una laguna, porque si bien el Código Fiscal de la Federación, prevé diversos preceptos que giran entorno de la sentencia está no ha sido definida ni mucho menos lo que se debe de entender por sentencia firme, por lo tanto a la falta de está al momento de emitir la resoluciones de queja, de manera recurrente se tiene que acudir al Código Federal de Procedimientos Civiles y aplicarlo de manera supletoria bajo el amparo de los artículos 355 y 356 mismos que se transcriben a continuación:

**“Artículo 355.-** Hay cosa juzgada cuando la sentencia ha causado ejecutoria.”

**“Artículo 356.-** Causan ejecutoria las siguientes sentencias:

- I.- Las que no admitan ningún recurso;
- II.- Las que, admitiendo algún recurso, no fueren recurridas, o, habiéndolo sido, se haya declarado desierto el interpuesto, o haya desistido el recurrente de él, y
- III.- Las consentidas expresamente por las partes, sus representantes legítimos o sus mandatarios con poder bastante.”

De acuerdo a lo anterior realizando una interpretación de lo antes transcrito y adecuándolo a nuestro Código Fiscal de la Federación y sobre todo a la materia contenciosa administrativa, una sentencia ha causado ejecutoria y por lo tanto hay cosa juzgada cuando las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al haber sido objeto de un recurso de revisión o de amparo, se haya desechado o se niegue el amparo, o por el contrario la sentencia emitida no sea recurrida con algún medio de defensa por las partes, de acuerdo a las diversas vertientes que nos ofrece el artículo 356 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

### **3.17.2 Falta de definición en el propio artículo de lo que es exceso y defecto**

Otro de los puntos sobre los cuales versa la problemática de la figura de la queja, es que el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación no se determina lo que debe de considerarse exceso o defecto, siendo estos términos de vital importancia al momento de resolver las instancias de queja que son presentadas ante las Salas de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Consideramos que resulta necesario precisar tales conceptos de exceso y defecto, en primer lugar porque el Código Fiscal de la Federación los incluye como lineamientos a seguir, en segundo lugar porque son términos que son tan subjetivos que la propia autoridad puede manejarlos de distintas formas afectando a la parte actora que incurre en queja, de igual forma la parte actora al no tener claros tales conceptos provoca el aumento de trabajo al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En muchas ocasiones se originan tales confusiones respecto al exceso y defecto en que puede incurrir la autoridad al momento de acatar lo ordenado por la Sala, porque al emitir las diversas sentencias que deciden sobre la litis del asunto, los Magistrados en sus proyectos son ambiguos y poco precisos, dejando en estado de incertidumbre al contribuyente por no precisar como restituírle un derecho que le fue reconocido en la sentencia, siendo este un elemento más que se debe agregar en la conformación de las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

### **3.17.3 Deficiencia en cuanto al procedimiento a seguir por la falta de copias para el traslado**

Ahora bien una de las problemáticas comunes en la queja es que con regular frecuencia el quejoso omite anexar a su escrito por el cual interpone su queja copias de su escrito para correr traslado a las autoridades.

Al respecto nuestro Código Fiscal de la Federación es omiso en señalar un procedimiento a seguir para subsanar tal falta de copias, por lo que los Magistrados Instructores a través de sus Secretarios de Acuerdos, al momento de acordar lo conducente tienen que recurrir al artículo 209, específicamente en su penúltimo párrafo del Código Fiscal de la Federación, en el cual se establecen los elementos que deberá adjuntar el demandante a su demanda, realizando para tal efecto una interpretación armónica para entonces con tal fundamento requerir al quejoso previamente para que en el término de cinco días a partir de que surta efectos la notificación del acuerdo, presente las copias suficientes para correr traslado, teniendo como apercibimiento que de no anexar lo solicitado se tendría no tener por presentada la queja, a lo cual lo dejaría en estado de indefensión, ya que atendiendo al contenido del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación la queja sólo puede ser interpuesta por una sola vez.

Siendo este un problema recurrente no únicamente en la instancia de la queja, sino en los diversos recursos e incidentes incluso en lo referente a las contestaciones que prevé el Código Fiscal de la Federación.

### **3.17.4 Falta de especificación en cuanto al tratamiento a seguir en el caso de que la queja resulte improcedente**

Una de las más grandes deficiencias de nuestro Código Fiscal de la Federación en materia de queja es que al estudiar y resolver tal instancia y está resulta improcedente, el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación únicamente refiere en su último párrafo que se ordenará instruírta como juicio.

Es decir, deberá de instruírse como nuevo juicio de nulidad, pero no se señala de manera precisa cual es el procedimiento que se deberá seguir para cumplir con tal fin, sino que más bien se hace uso de la costumbre jurídica, la cual aún no ha podido ser compilada en el Código Fiscal de la Federación, sin embargo algunos de los criterios emitidos por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa han definido diversos lineamientos, los cuales suelen ser ambiguos.

Al realizar una interpretación del artículo 239-B, del Código Fiscal de la Federación, la instancia de queja declarada improcedente, constituye entonces una nueva controversia, dado que el acto impugnado es otro y diferente al que fue materia del juicio antecedente de la queja, por lo que debe instruírse como juicio.

Pero al declararse infundada la queja interpuesta por la parte actora no implica que sea instruída dentro de la misma Sala que lo ordena, salvo que, por el nuevo turno, a ella le correspondiera, además que el precepto 239-B del Código Fiscal de la Federación no señala que la Sala o Sección que considere improcedente la queja la instruírá como juicio, sino que precisa que ordenará su instrucción como tal.

De igual forma tampoco existe un cuestionamiento real acerca de las ventajas y desventajas que implicarían que la queja instruída como nuevo juicio de nulidad, de nueva cuenta se tumará a la Sala que previamente conoció el asunto o si lo mejor es tumarlo a otra Sala diferente.

Ahora bien tampoco se prevé en el peor de los casos cual sería la solución si la parte actora interpone al mismo tiempo, en contra de la misma resolución tanto la instancia de queja como el juicio de nulidad.

De conformidad con lo comentado y a partir de las lagunas que aún se encuentran en el Código Fiscal de la Federación sería necesario que se regulara por nuestros legisladores respecto de la instancia de queja en el sentido de que se debe remitir a la Oficialía de Partes de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como en la actualidad ocurre con el expediente de aquéllas sentencias emitidas al resolver una queja, si es improcedente ya que su tratamiento debe ser de un juicio nuevo y por tanto, se le debe asignar un número de expediente en dicha Oficialía, de lo cual se deberá expresar en la ley, para evitar posibles complicaciones.

## CONCLUSIONES

- 1.- La figura de la queja es regulada por nuestra legislación específicamente por el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 239-B.
- 2.- La queja se ubica entre las diversas maneras de instar, ya que es inducida siempre por la necesidad de los sujetos a obtener de la autoridad una respuesta positiva a sus necesidades, por ejemplo, al iniciar un proceso con la presentación de la demanda, en donde las normas jurídicas siempre regulan y marcan el camino a seguir.
- 3.- En la materia contenciosa administrativa la queja, es la vía a través de la cual, la parte actora en el juicio contencioso administrativo puede impugnar la ilegalidad en la que incurre la autoridad demandada al momento de acatar de forma inadecuada las resoluciones tanto interlocutorias como definitivas emitidas por las Salas Regionales, que conforman el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- 4.- La queja en nuestro derecho mexicano es una de las alternativas para que se inconforme la parte que se ve inmersa en un mal trato por parte de quienes están encargados de dar cumplimiento a las resoluciones del Tribunal, pero en ocasiones no lo hacen y es entonces cuando la queja se actualiza como un medio de impugnación.
- 5.- La naturaleza jurídica de la queja es la de instancia, en el juicio contencioso administrativo funciona a petición de parte, misma que acude ante la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en donde se encuentra radicado su asunto, para requerir o solicitar al Magistrado Instructor intervenga, por la falta de cumplimiento, exceso o defecto en las resoluciones dictadas por el Tribunal y que por lo tanto afectan la esfera jurídica del gobernado.
- 6.- En la Ley de Justicia Fiscal de 1936 encontramos la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, disposición que permitió que en México se establecieran los primeros tribunales administrativos, los cuales tendrían el control de la Administración activa en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares, emitiendo para tal efecto únicamente fallos de nulidad.

7.- La Ley de Justicia Fiscal de 1936 facultó al Tribunal Fiscal de la Federación para que incluso generara jurisprudencia, al respecto si existían dos o más fallos contradictorios, podía intervenir el Pleno para fijar el punto de jurisprudencia; y hecho esto sólo el pleno podría variar el precedente, pues si alguna de las Salas dictaba una sentencia en contrario, procedería el recurso de queja, que permitiría que se hiciera un nuevo examen del caso sólo para determinar si hubo o no violaciones a la jurisprudencia, ante tal situación es innegable que la figura de la queja carecía de una regulación clara.

8.- La Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal en los años 50' preveía el recurso de queja, y remitía para su agotamiento al procedimiento establecido por el Código Fiscal de la Federación mismo que se declaró aplicable en lo general, con lo que se dio competencia al Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, para conocer del recurso de queja en materia de depuración de créditos, a cargo del Gobierno Federal, misma que procedía cuando la cantidad reclamada era superior a cincuenta mil pesos, o bien que se tratara de beneficios de carácter civil con cargo al Erario Federal, o regulados por la Ley de Retiros y Pensiones Militares aunque no versara la controversia sobre incumplimiento de jurisprudencia.

9.- La queja respecto a la violación de la jurisprudencia tenía como naturaleza jurídica la de ser un recurso e instrumento procesal que se encontraba en el Código Fiscal de la Federación, y su finalidad era hacer prevalecer la jurisprudencia de la Sala Superior.

10.- La queja, como recurso tenía como característica principal que solo el Pleno podía revisar el fallo de la Sala, para analizar las posibles violaciones, mismas que contenían implícitamente una desobediencia, que debía ser reclamada en el juicio de amparo.

11.- La nueva etapa de la queja se da a partir del artículo 239-TER, en donde por primera vez se estableció la instancia de la queja, a través del cual la parte afectada, podía acudir al Tribunal Fiscal de la Federación, ante el Magistrado Instructor a manifestar que no se había cumplido la sentencia por exceso o defecto, ya que, la queja únicamente se centraba en esos supuestos o porque hubiere repetición de acto recurrido.

12.- En 1996 al reformarse de nueva cuenta la figura de la queja prevista en el artículo 239-TER, a 239-B, se le agregó como causal de procedencia, el que la autoridad no hubiere dado cumplimiento a la sentencia.

13.- La última reforma de la que fue objeto el Código Fiscal de la Federación fue la referente a su artículo 239-B, misma que se dio el 31 de diciembre de 2000, en ella se amplió el campo de acción de la queja, ya que ahora, procede no solo ante el incumplimiento de las sentencias firmes, sino que amplía su objetivo a las sentencias interlocutorias que hubiesen otorgado la suspensión definitiva.

14.- El fin primordial de la queja en nuestra materia fiscal, pero específicamente en nuestro Juicio de Nulidad es que se de el cumplimiento de las sentencias definitivas e interlocutorias dictadas.

15.- La queja en el contencioso administrativo opera a partir de la sentencia definitiva o interlocutoria, se da con el incumplimiento o cuando haya repetición del acto que fue objeto de la anulación por parte de la Sala, o bien cuando con la resolución que dicte la autoridad en cumplimiento de la sentencia dictada por la Sala, se incurra en exceso o defecto al emitir la nueva resolución que pretenda dar cumplimiento a la sentencia, e incluso cuando haya omisión en el cumplimiento, o se incumpla con la resolución o sentencia interlocutoria, que ha lugar a suspender la ejecución del acto impugnado.

16.- En la materia contenciosa administrativa la autoridad deberá de rendir un informe en un término de 5 días para que en el explique el porque de su actitud, en el sentido de justificar el acto o la omisión que provocó la queja, informe que podrá ser acompañado de las pruebas que a su juicio sustenten su dicho, para tratar de desvirtuar lo que se le imputa por parte del quejoso.

17.- La problemática de la instancia de la queja es que el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, no señala lo que se debe de entender por exceso y defecto, lo que origina deficiencia por ejemplo en cuanto al procedimiento a seguir por la falta de copias de traslado y la falta de especificación en cuanto al tratamiento a seguir en el caso de que la queja resulte improcedente.

18.- Es indispensable precisar los conceptos de exceso y defecto, en primer lugar porque el Código Fiscal de la Federación los incluye como lineamientos a seguir, en segundo lugar porque son términos que son tan subjetivos que la propia

autoridad puede manejarlos de distintas formas y con ello afectar a la parte que incurre en queja, de igual forma la parte actora al no tener claros tales conceptos, provoca el aumento de trabajo al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

19.- Es necesario que se legisle respecto de la instancia de queja en el sentido de que debe contemplarse, qué sucederá cuando al resolver una queja, no se de el cumplimiento de ésta, incluso proponemos que su tratamiento, debe ser de un juicio nuevo y por tanto, se le debe asignar un número de expediente en dicha Oficialía de Partes Común del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo cual debe ser expresado en la ley, para evitar posibles confusiones.

## BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Acosta Romero Miguel, Derecho Jurisprudencial Mexicano, Ed. Porrúa, México 1998.
- 2.- Arrellano García Carlos, Derecho Procesal Civil, Ed. Porrúa, México, 2000.
- 3.- Briseño Sierra Humberto, Derecho Procesal Fiscal, Ed. Porrúa, México, 1990.
- 4.- Caballenas Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo V, 14ª edición, Ed. Heliasta, S.L.R. Buenos Aires Argentina, 1990.
- 5.- Código Fiscal de la Federación, Ed. ISEF, México 2004.
- 6.- Colin Sánchez Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, 18ª edición, Ed. Porrúa, México 2002.
- 7.- De la Garza Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Ed. Porrúa, México 1997.
- 8.- Diccionario de la Lengua Española, 22ª edición, Ed. Real Academia Española, España 2001
- 9.- Esquivel Vázquez Gustavo A., El Juicio de Lesividad y otros Estudios, Ed. Porrúa, México, 2002.
- 10.- Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1994.
- 11.- Góngora Pimentel, Genaro, La suspensión en Materia Administrativa, 6ª ed. Editorial Porrúa, México 2001.
- 12.- González Rodríguez Alfonso, La Justicia Tributaria en México, Ed. Jus, México 1999.
- 13.- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Ed. Porrúa, México 2001.
- 14.- Lerdo de Tejada Francisco, Código Fiscal de la Federación comentado y anotado, 2ed, Ed. Centro de Investigación Tributaria, México 1972.
- 15.- Lomelí Cerezo Margarita, Exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal y Evolución del Tribunal Fiscal de la Federación 1936-1988, Ed. Tribunal Federal Fiscal, México 1989



- 16.- López Castillo Ma. Elena Aurea, Queja y Aclaración de Sentencia, Ed. Tribunal Federal, México 2001
- 17.- Lucero Espinosa Manuel, Teoría y Práctica del Contenciosos Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Ed. Porrúa, México 2002
- 18.- Martínez Rosaslanda Sergio, El Contencioso Administrativo, Ed. Tribunal Federal Fiscal, México 1999.
- 19.- Margain Manautou Emilio, De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, Ed. Porrúa, México, 1999.
- 20.- Margain Manautou Emilio, El Recurso Administrativo en México, Ed. Porrúa, México, 1999.
- 21.- Mendoza Vera Blanca Alicia, La Jurisprudencia del Tribunal Federal Fiscal y el Recurso de Queja, Ed. Tribunal Federal Fiscal, México 1985.
- 22.- Moreno Sánchez Gabriel, La Nulidad Procesal, Ed. Oxford, México 2002.
- 23.- Ovalle Favela José, Derecho Procesal Civil, 5ª edición, Ed. Harla, México 1992,
- 24.- Pallares Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Ed. Porrúa, México 2000.
- 25.- Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa, Guía de Estudio, Segunda Parte, Ed. Tribunal Federal Fiscal, México 1998.
- 26.- Quintana Valtierra Jesús, Rojas Yáñez Jorge, Derecho Tributario Mexicano, 4ª edición, Ed. Trillas, México 1999.
- 27.- Rosales Arroti Alfonso Recurso de Revocación suplencia de la Queja, Ensayos Tomo VI, Ed. Tribunal Federal Fiscal, México 1998.
- 28.- Sánchez Hernández Alejandro, La Queja por una sola vez, Ed. Tribunal Federal Fiscal, México 2000.
- 29.- Sánchez Pichardo Alberto, Los medios de impugnación en materia administrativa, Ed. Porrúa México 1997.

30.- Treviño Garza Adolfo, Tratado de Derecho Contencioso Administrativo, Ed. Porrúa, México 1997.

#### LEGISLACION

- 1.- Código Fiscal de la Federación, Ed. ISEF, México 2004.
- 2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. ISEF, México 2004.
- 3.- Ley de Amparo, Ed. ISEF, México 2004.
- 4.- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ed. ISEF, México 2004.