

486



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON

PROBLEMATICA OBSERVADA EN RELACION
AL ARTICULO 239-B DEL CODIGO FISCAL
DE LA FEDERACION

FE05,4

TRABAJO DE TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
JUAN JOSE VELAY MARTINEZ

20 ENERO 2000.



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.

GRACIAS A DIOS POR TODOS LOS EXITOS OBTENIDOS HASTA EL MOMENTO, ASÍ COMO POR LOS VENIDEROS.

DEDICO LA PRESENTE TESIS A:

SONIA DE LA ROSA PEÑA.- MI AMOR, TE AGRADEZCO TANTO EL HABER SIDO UNA DE LAS POCAS PERSONAS QUE HACE AÑOS ATRÁS CREYERON EN MI Y ME DEPOSITARON SU CONFIANZA, ASIMISMO TE AGRADEZCO INFINITAMENTE EL AMOR TAN GRANDE QUE DE TI HE RECIBIDO DURANTE MÁS DE 7 AÑOS, LOS CUALES HAN SIDO LOS MÁS TRASCENDENTALES EN MI VIDA; DE IGUAL FORMA TE DOY GRACIAS POR LOS MEMORABLES MOMENTOS QUE VIVIMOS JUNTOS COMO ESTUDIANTES, EN LOS QUE LAS ILUSIONES, LAS CARENCIAS Y LA VIDA MISMA NOS OBLIGARON A HABER DADO EL MÁXIMO ESFUERZO PARA ALCANZAR UNA LOABLE META, LA CUAL POCO A POCO SE ACERCA PARA AMBOS, EN FIN, TE DEDICO MIS EXITOS POR SER LA MUJER QUE AMO.

JOSE VELAY CHIRINOS.- MI PAPÁ, A QUIÉN ADMIRO, RESPETO Y AGRADEZCO QUE ME HAYA ENSEÑADO LA IMPORTANCIA DEL TRABAJO Y DEL ESTUDIO, YA QUE GRACIAS A ELLO HE LOGRADO MUCHAS COSAS. DEFINITIVAMENTE TE AGRADEZCO LOS BUENOS MOMENTOS QUE EXISTIERON ENTRE NOSOTROS Y ME PERMITEN QUERERTE.

VICTORIA MARTINEZ RODRIGUEZ.- MI MAMÁ QUE TANTO QUIERO Y SIN LA CUAL NO HUBIERA PODIDO SOPORTAR LOS EMBATES DE LA VIDA, TE AGRADEZCO MUCHO TU GRAN AYUDA, SIN EMBARGO, LO QUE MÁS TE AGRADEZCO ES ESE AMOR DE MADRE TAN GRANDE, DESINTERESADO Y HERMOSO QUE ME ENSEÑASTE QUE EXISTE Y ME HAS BRINDADO.

LIC. ROSALINDA VELAY MARTINEZ.- MI HERMANA, QUE ME HA BRINDADO SU AYUDA DE MANERA SINCERA EN MÁS DE UNA OCASIÓN; GRACIAS PORQUE NO OBSTANTE CUALQUIER CANTIDAD DE DIFERENCIAS QUE EXISTAN ENTRE NOSOTROS, SIEMPRE ME HAS DEMOSTRADO TU AMISTAD.

SRES. JOSE BULMARO DE LA ROSA MONTER Y SILVIA PEÑA DOMINGUEZ.- DOS PERSONAS DE LAS CUALES TENGO EL HONOR DE CONTAR CON SU DISTINGUIDA Y FINA AMISTAD, A LAS CUALES AGRADEZCO INFINITAMENTE EL APOYO Y AYUDA RECIBIDO DURANTE LOS TIEMPOS DIFÍCILES.

UN ESPECIAL AGRADECIMIENTO A:

LIC. VERONICA LETICIA ROCHA PRECIADO.- ADMINISTRADORA LOCAL JURÍDICA DE INGRESOS DE CELAYA, UNA EXCELENTE ABOGADA FISCALISTA A LA QUE GRACIAS A QUE EN EL AÑO DE 1996, NOS BRINDÓ TANTO SU AMISTAD COMO LA OPORTUNIDAD DE COLABORAR CON ELLA, DESCUBRÍ QUE MI VOCACIÓN SE ENCONTRABA EN EL DERECHO FISCAL, IGUALMENTE LE AGRADEZCO SU VALIOSA INTERVENCIÓN Y RECOMENDACIÓN, QUE HA REPERCUTIDO POSITIVAMENTE EN MI DESARROLLO PROFESIONAL.

LIC. JUAN CARLOS AGUILAR OLIVAR.- ADMINISTRADOR LOCAL JURÍDICO DE INGRESOS DEL NORTE DEL DISTRITO FEDERAL, UNA PERSONA QUE COMO ABOGADO Y COMO AMIGO ES EXCEPCIONAL, AL CUAL LE AGRADEZCO LA CONFIANZA QUE DEPOSITÓ EN MI AL BRINDARME LA GRAN OPORTUNIDAD DE COLABORAR A SU LADO.

LIC.- ANA MARIA MUJICA REYES, MAGISTRADA DEL H. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, DE LA CUAL TENGO EL HONOR DE CONTAR CON SU FINA AMISTAD.

LIC. MANUEL PLATA GARCIA.- UN ADMIRABLE PROFESOR Y ABOGADO, QUE AMABLEMENTE TUVO A BIEN ASESORAR EL PRESENTE TRABAJO PROFESIONAL.

LIC. ALEJANDRO DURAN PALOS.- EXCELENTE LITIGANTE FISCALISTA, AL CUAL ADMIRO POR SU SIN IGUAL TRAYECTORIA PROFESIONAL, Y EN ESPECIAL POR SU GRAN CALIDAD HUMANA.

MANUEL FERNANDO SANCHEZ CHAVEZ.- M.: Q.: H.: GR.: 33° DE LA MUY RESP.: LOG.: SIMB.: PLUT.: EL.: CALL.: N° "2", POR EL APOYO RECIBIDO DENTRO DE LA MASONERÍA, ASÍ COMO POR LAS ENSEÑANZAS QUE DE EL HE RECIBIDO.

A LOS LICENCIADOS EN DERECHO: OMAR PASTRANA FLORES, JORGE PEREZ BLANCAS, ALBERTO REAL BENITEZ, TITA RUZ ROSAS, AQUILES MIRANDA SILVA, ANA LUISA TREJO TORRES, Y SERGIO HUMBERTO RIOJAS FLORES, POR LA AYUDA RECIBIDA DE SU PARTE: GRACIAS.

GRACIAS A LA U.N.A.M., A LA PREPARATORIA N° "2", A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, EN ESPECIAL A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL JURÍDICA DE INGRESOS DEL ORIENTE DEL DISTRITO FEDERAL, A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL JURÍDICA DE INGRESOS DE NAUCALPAN, ASÍ COMO A LA PROCURADURIA FISCAL DE LA FEDERACION, Y A "RUZ REZA Y ASOC, S.C.", YA QUE HAN CONTRIBUIDO POSITIVAMENTE A MI FORMACION PROFESIONAL.

INDICE.

INTRODUCCION.

CAPITULO 1.

ANTECEDENTES DE LAS INSTANCIAS EXISTENTES PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

1.- Definición de Instancia.....	1
2.- Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.....	6
2.1.- Requisitos de procedibilidad del Juicio de Nulidad.....	22
2.2.- Procedimiento del Juicio de Nulidad.....	29
2.3.- Resolución del Juicio de Nulidad.....	32
3.- Sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación.....	34
3.1.- Sentido de las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, al resolver un Juicio de Nulidad.....	39

CAPITULO 2.

INSTANCIAS AL ALCANCE DE LAS PARTES PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION EN JUICIO DE NULIDAD.

1.- La instancia de queja.....	47
1.1.- Requisitos de procedibilidad de la Queja.....	47
1.2.- Procedimiento de la Queja.....	56
1.3.- Resolución de la Queja.....	57

2.- El Juicio de Amparo Indirecto.....	58
2.1.- Requisitos de procedibilidad del Juicio de Amparo Indirecto.....	58
2.2.- Procedimiento del Juicio de Amparo Indirecto.....	65
2.3.- Resolución del Juicio de Amparo Indirecto.....	72

CAPITULO 3.

INEFICACIA DE LA INSTANCIA DE QUEJA PREVISTA EN EL ARTICULO 239-B DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

1.- Ejecución de las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación.....	75
2.- La queja como medio para hacer cumplir las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación.....	80
2.1.- Antecedentes de la instancia de queja.....	80
2.2.- Naturaleza jurídica de la queja.....	86
2.3.- Procedencia.....	90
2.4.- Problemática observada con relación a la queja.....	93
2.4.1.- Violación formal y material.....	93
2.4.2.- Impugnación de la Notificación de la resolución motivo de la queja.....	99
2.4.3.- Repetición de la resolución impugnada.....	102
3.- Ineficacia de la queja.....	103
 CONCLUSIONES.....	 115
 BIBLIOGRAFIA.....	 121

INTRODUCCION

En la actualidad, es casi imposible encontrar ciudadanos mexicanos que no hayan tenido de uno u otro modo, un trato con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Servicio de Administración Tributaria, ya sea por simples consultas a la autoridad fiscal, por efectuar trámites para inscribirse como contribuyentes al Registro Federal de Contribuyentes, o por ser sujetos de actos o resoluciones de carácter fiscal-administrativo que afecten su esfera jurídica patrimonial, tales como los requerimientos de obligaciones, liquidaciones en materia de impuestos, determinaciones de multas, visitas domiciliarias para verificar el cumplimiento de obligaciones fiscales, embargos, etcétera.

Ahora bien, lo anterior viene a colación, porque en la especie los contribuyentes que han sido afectados en sus más elementales derechos, pueden ocurrir a demandar la nulidad de los actos o resoluciones de autoridades fiscales, ante el Tribunal Fiscal de la Federación, mediante una instancia denominada juicio de nulidad, la cual es un perfecto medio de control de la legalidad de los actos de las autoridades fiscales (como en el caso que nos ocupa); ahora bien, al momento de emitirse la sentencia que ponga fin al juicio en comento, puede existir por parte de la autoridad demandada incumplimiento a dicha sentencia, o en su caso cumplimiento a la misma en exceso o defecto, lo cual indubitablemente origina al contribuyente un nuevo acto de molestia, puesto que aún no ha sido restituido del goce de sus bienes o derechos afectados en primer término por la autoridad, o estos han sido sujetos de nuevos actos por parte de la autoridad, los cuales que transgreden de igual manera su esfera jurídica patrimonial, por lo cual existe un medio de control de dichos actos

tendientes a cumplimentar las sentencia que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación, mismo que se denomina queja y esta regulado en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación.

Así pues en el presente trabajo estudiaremos los orígenes del medio de defensa denominado juicio de nulidad, junto con su substanciación ante el Tribunal Fiscal de la Federación hasta el momento de dictarse la respectiva sentencia, así como las formas en que la autoridad, llámese Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Servicio de Administración Tributaria, Administración Local Jurídica de Ingresos, de Auditoría Fiscal Federal, de Recaudación o de Aduanas, cumplimenta la sentencia, en exceso, en defecto, o simplemente no la cumplimenta, las consecuencias de ello, los medios de impugnación en contra de dichas conductas de la autoridad y su ineficacia.

"PROBLEMATICA OBSERVADA EN RELACION CON EL ARTICULO 239-B DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION."

**CAPITULO 1.- ANTECEDENTES DE LAS INSTANCIAS
EXISTENTES PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS
DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.**

1.- Definición de Instancia.

2.- Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

2.1.- Requisitos de procedibilidad del Juicio de Nulidad.

2.2.- Procedimiento del Juicio de Nulidad.

2.3.- Resolución del Juicio de Nulidad.

3.- Sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación.

3.1.- Sentido de las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la
Federación, al resolver un Juicio de Nulidad.

1.- DEFINICION DE INSTANCIA.

Del latín instantia, "es 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."(1) "Seguir juicio formal respecto de una cosa, por el término y con las solemnidades establecidas por las leyes."(2) Se considera asimismo instancia, la impugnación que se hace respecto de un argumento jurídico, por su parte el Código Fiscal de la Federación vigente, considera que la instancia es un medio procesal en el que a través de una demanda interpuesta en contra de un acto de autoridad se resolverá sobre la legalidad o ilegalidad de un acto de autoridad, lo anterior se desprende del análisis que se efectúa al mencionado ordenamiento legal en su artículo 209, mismo que considera que el escrito inicial de demanda es la propia instancia iniciadora del juicio de nulidad que se intenta.

Ahora bien, en el presente trabajo se analizará una instancia cuya finalidad es impugnar el incumplimiento a una sentencia firme dictada por alguna Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación resolviendo en un juicio de nulidad, o bien su cumplimiento en exceso o en defecto, la instancia a la que nos referimos es denominada por el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación como queja.

(1) Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., Ed. Porrúa-U.N.A.M., México, 1985, pág. 1744.

(2) Ibid. p. 137

La instancia de queja en comento, es el medio legal al alcance de la parte afectada por el incumplimiento por parte de la autoridad demandada en juicio de nulidad de la sentencia firme dictada por la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación que resolvió dicho juicio, así también como por el cumplimiento de la misma en defecto o en exceso, la instancia de queja se podrá interponer por una sola vez, y su finalidad es que se dé el cumplimiento exacto a la sentencia correspondiente.

En efecto, cuando la autoridad demandada omite dar cumplimiento a la sentencia de mérito, la parte afectada promoverá su queja ante la propia Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación que dictó la sentencia, y procederá dicha instancia en contra de la resolución emitida por la demandada que repita indebidamente la resolución que fue anulada o en contra de la resolución que cumplimente la sentencia dictada por la Sala e incurra en defecto o exceso, y, cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia para lo cual debió de haber transcurrido el plazo de cuatro meses previsto por la ley.

Para que proceda la instancia de queja es necesario que previo a ella exista una sentencia incumplida o cumplimentada en exceso o defecto por parte de la autoridad demandada, dictada en un juicio de nulidad, dicho juicio, es el antecedente inmediato de la instancia de queja, el cual se desarrolla dentro de la función jurisdiccional del estado, pero para el efecto de entender claramente la función jurisdiccional estatal, realizaremos un breve estudio de la misma, comenzando por definirla, así podemos decir que:

"Función jurisdiccional es la manifestación del Estado que tiene por objeto resolver las controversias que se plantean entre dos partes con intereses contrapuestos, que son sometidos a la consideración de su órgano estatal, el cual actúa de manera imparcial."(3)

De la anterior definición de función jurisdiccional, debemos excluir a los recursos administrativos, en cuanto a que a través de ellos la administración pública no realiza una función de naturaleza jurisdiccional, puesto que no existe controversia entre las partes, toda vez que sólo se somete a revisión un acto administrativo por la propia autoridad emisora, además de faltar un tercero que resuelva de manera imparcial el asunto.

Por tal motivo, la jurisdicción administrativa se refiere a las instancias que tienen los gobernados para impugnar los actos administrativos ante tribunales, sean estos administrativos o judiciales.

El establecimiento de tribunales que resuelvan la controversia entre los administrados y la Administración Pública se justifica por la necesidad de establecer un límite a las prerrogativas de los órganos administrativos, ya que se les impide, por un lado, que sean ellos los que revean el acto y, por otra parte, el sometimiento ante un tribunal imparcial que se encarga de dirimir el conflicto.

(3) Manuel Lucero Espinosa, Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, 3ª Edición. México, Ed. Porrúa, 1995, p. 14.

Esta jurisdicción difiere a la ordinaria en dos aspectos fundamentales: el primero, en razón de la naturaleza de la contienda, en cuanto a que sólo pueden ser partes en el litigio el particular afectado por un acto administrativo, y la autoridad que lo emitió; el segundo, respecto a la apreciación y juzgamiento de la contienda, toda vez que en éste sentido el tribunal sólo es un órgano revisor del acto administrativo, y por lo tanto la contienda deberá ser resuelta conforme a los aspectos que fueron materia de tal acto y no otros.

"La cualidad característica de la jurisdicción contenciosa, radica en ser substancialmente crítica y revisora; lo que significa que su misión se reduce y concreta a examinar las decisiones, acuerdos y actos administrativos que se dictan en la vía gubernativa, bien provocada por un particular, ya mediante declaración espontánea de la propia autoridad administrativa, para mantenerlos, revocarlos, anularlos o modificarlos, siempre a base de decidir de una manera exclusiva en la extensión que el acuerdo, la petición o reclamación, haya tenido en la propia vía gubernativa. Se caracteriza, además, por ser una jurisdicción rogada, o lo que es lo mismo, que interviene procesalmente a requerimiento de parte, sea ésta un particular, o la propia administración." (4)

Dada la materia que se establece para ésta jurisdicción (actos administrativos), se le ha denominado jurisdicción contencioso administrativa, término que ha sido motivo de críticas por parte de un sector de administrativistas, así pues Agustín A. Gordillo dice: "El empleo de la expresión

(4) Ibid. P.16

"Lo contencioso administrativo" es errado si con ello se pretende hablar de jurisdicción o proceso, porque ambos vocablos ya indican, de por sí, que estamos en presencia de una actividad de naturaleza jurisdiccional. Sería por lo menos superfluo interponer la palabra "contencioso" entre las de "jurisdicción administrativa o proceso administrativo". A nadie se le ocurriría decir jurisdicción contenciosa civil o proceso contencioso penal, o laboral o cual fuere; pareciera que tampoco para denominar al órgano especial que ejerza jurisdicción administrativa. Con decir juzgado o cámara o sala en lo administrativo es suficiente; como lo es también decir juzgado en lo civil, en lo penal, etc." (5)

En tal virtud, el jurista argentino de referencia considera que el término adecuado que debe de usarse es el de Derecho Procesal Administrativo. Resulta correcto que a la expresión contencioso administrativo no se antepongan las palabras jurisdicción o proceso, ya que como lo refiere dicho autor, tales expresiones son sinónimos, sin embargo, no se está de acuerdo en que por la situación antes referida sea necesario el cambio de denominación a derecho procesal administrativo, en tanto que contencioso administrativo se refiere a una materia especializada del proceso en general, tal y como lo son el civil, penal, laboral, etc., y por otro lado, si hablamos de derecho procesal administrativo nos referimos a la ciencia del derecho que se encarga de estudiar los litigios que se producen entre los particulares y la administración pública.

(5) Id.

Por tal motivo, si ambos conceptos se refieren a situaciones distintas, no se explica el cambio de la expresión que nos ocupa, y por lo tanto, seguiremos usando el término contencioso administrativo.

2.- EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

El juicio de nulidad o contencioso administrativo que se ventila en el Tribunal Fiscal de la Federación, constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la administración pública, puesto que representa una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se ven afectados por los actos administrativos ilegales.

El término contencioso en su aspecto general, significa "contienda, litigio, pugna de intereses."(6), "Es el proceso seguido ante un órgano jurisdiccional competente sobre derechos o cosas que se disputan las partes contendientes entre si."(7), En el ámbito del derecho administrativo se refiere a la jurisdicción especial encargada de resolver los litigios, las controversias, pugnas entabladas entre los particulares y la Administración Pública.

De lo anterior podemos señalar que la materia sobre la que versa el

(6) Heduan Virues. Las funciones del Tribunal Fiscal de la Federación, México. Ed. Tribunal Fiscal de la Federación. 1988. p. 88

(7) Manuel Lucero Espinoza, Op. cit. P. 17

juicio de nulidad, la constituyen exclusivamente los actos de los órganos administrativos integrantes de la administración pública, ya sean estos centralizados o descentralizados, mismos que hayan sido emitidos en el desempeño de su gestión administrativa, y no los que correspondan a su actividad política o gubernativa, ni los derivados del derecho privado.

Así tampoco lo son aquellos actos administrativos que emitan los órganos legislativos o jurisdiccionales, en cuanto a que dichos tribunales son creados para resolver las controversias que se susciten entre la administración pública federal, estatal o del Distrito Federal, según el caso, y los particulares, conforme a lo dispuesto en los artículos 73, fracción XXXIX-H, 116, fracción IV y 22, fracción III, inciso e), Constitucionales.

Así pues, podemos señalar como ejemplos de actos de autoridad susceptibles de ser impugnados vía juicio de nulidad todas aquellas resoluciones que afecten el interés jurídico del administrado, señalando como ejemplo de ellos los siguientes:

- 1.- imposición de créditos fiscales;
- 2.- multas;
- 3.- requerimientos de pago;
- 4.- embargos;

5.- liquidación de cuotas obrero patronales;

6.- resoluciones negativas fictas;

7.- etcétera...

Al respecto Manuel J. Argañarás nos dice que: "La materia contencioso-administrativa está constituida por el conflicto jurídico que crea el acto de la autoridad administrativa al vulnerar derechos subjetivos o agraviar intereses legítimos de algún particular o de otra autoridad autárquica, por haber infringido aquella, de algún modo, la norma legal que regula su actividad y a la vez protege dichos derechos o intereses." (8)

Desde el punto de vista formal, el juicio de nulidad se concibe en razón de los órganos que conocen las controversias que provoca la actuación administrativa, ya que se trata de tribunales especializados ubicados en el ámbito del Poder Ejecutivo.

Desde el punto de vista material, éste procedimiento se manifiesta cuando la controversia es generada por un acto de la administración pública que lesiona derechos o intereses de los particulares, sin importar el órgano que conozca de la controversia, bien sean tribunales administrativos o tribunales judiciales.

(8) Manuel Argañarás. Tratado de lo Contencioso Administrativo. 2ª Edición. Argentina. Ed. Argentina editores. 1966. P. 13

La defensa de los particulares frente a la administración pública se puede realizar de diferentes formas y ante distintos órganos jurisdiccionales, lo que dio origen a los sistemas francés o administrativo y angloamericano o judicial.

El sistema francés se caracteriza por la creación de tribunales administrativos enclavados dentro del poder ejecutivo, que son los que se van a encargar de dirimir las controversias entre particulares y la administración.

En cambio, en el sistema angloamericano, los tribunales que conocen de tales controversias pertenecen al poder judicial, de ahí que a éste sistema también se le denomine "sistema judicialista".

El contencioso administrativo francés surgió de la interpretación de la división de poderes que plantea la igualdad e independencia entre ellos, por lo que, al no quedar ninguno sometido al otro, el poder judicial sólo puede juzgar asuntos de orden común que planteen los particulares sin inmiscuirse en materia de la administración, ya que si los asuntos de ésta quedaran sometidos a los tribunales judiciales, habría dependencia de un poder a otro.

Con esta idea se creó el Consejo de Estado Francés, que en principio instruyó los expedientes de las controversias entre la administración y los gobernados, para que la resolución definitiva la dictara el soberano; es decir, se trataba de un sistema de justicia retenida lo cual prevaleció hasta 1872. Posteriormente se otorgaron facultades para que éste órgano instruyera la

causa y emitiera la resolución, dando lugar a un tribunal de justicia delegada, todo ello en el ámbito de la administración.

La jurisdicción retenida.- es la que realizan los órganos jurisdiccionales enclavados en la esfera de la administración pública activa, que aunque poseen cierta independencia funcional, sus resoluciones requieren la aprobación de las autoridades administrativas de mayor jerarquía.

La jurisdicción delegada.- se presenta cuando el tribunal administrativo, situado dentro del poder ejecutivo, emite sus resoluciones en forma definitiva y obligatoria, pero lo hace en nombre de la administración pública.

Plena autonomía.- por último los tribunales administrativos dotados de plena autonomía, son aquellos que resuelven las controversias de manera autónoma, sin vinculación alguna con la administración.

El sistema angloamericano, con otra interpretación de la división de poderes, atribuye a los órganos judiciales la facultad de conocer y resolver las controversias entre los particulares y la autoridad administrativa, con lo que deja el control de la legalidad en el poder judicial, ya que considera que la función jurisdiccional debe ser realizada precisamente por este poder, ya que de lo contrario habría duplicidad de funciones.

Dentro del sistema francés son dos las formas más importantes de lo contencioso administrativo: contencioso administrativo de anulación,

objetivo o de ilegitimación y el contencioso administrativo de plena jurisdicción o subjetivo.

El contencioso de anulación sólo persigue el restablecimiento de la legalidad violada,, cuando la administración pública ha actuado con exceso de poder, que se manifiesta cuando el acto administrativo ha sido emitido:

- 1.- Por funcionario incompetente
- 2.- Por inobservancia de los procedimientos señalados por la ley.
- 3.- Por no haberse aplicado la disposición debida.
- 4.- Por desvío de poder.

Por su parte, el contencioso subjetivo, al versar sobre derechos subjetivos, no requiere de la existencia de causas de anulación, pues para tal efecto sólo basta que la autoridad administrativa haya violado el derecho subjetivo de algún particular.

En nuestro país tienen aplicación los dos sistemas de lo contencioso administrativo, ya que para algunos actos administrativos, a nivel federal y local, existen tribunales administrativos , a nivel federal y local, existen tribunales administrativos especializados, con lo cual estaríamos en presencia del sistema continental europeo, administrativo o francés. Además, para otro tipo de actos, también a nivel federal o estatal cuyo conocimiento no esté

reservado a los tribunales administrativos, existe la vía de amparo, por lo que para este tipo de actos se ha establecido el sistema anglosajón, angloamericano o judicial.

El sistema francés, a nivel federal, está representado por el Tribunal Fiscal de la Federación, el cual sirvió de modelo para el establecimiento de algunos tribunales locales como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y de los estados de Baja California, Chiapas, Guerrero, Jalisco, Querétaro, Guanajuato, México, Morelos, Nuevo León Sonora Veracruz y Yucatán; así como los Tribunales Fiscales de los estados de Hidalgo y Sinaloa.

Sin embargo, el hecho de la existencia en nuestro país de tribunales administrativos, conforme a lo cual ha evolucionado la jurisdicción administrativa de tipo francés, no implica un abandono total al sistema judicialista mexicano, en tanto que existe la intervención preponderantemente de los tribunales judiciales en la decisión final de las controversias administrativas, ya que las resoluciones que lleguen a dictar los tribunales administrativos, son impugnables, por las partes, ante los Tribunales Colegiados de Circuito, bien sea por las autoridades a través del recurso de revisión o por los particulares por medio del amparo directo, según sea el caso.

El establecimiento del juicio de nulidad de corte francés en México, tiene su antecedente en la Ley Para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, del 25 de noviembre de 1853, conocida como Ley Lares, en la que se prohíbe a los tribunales judiciales actuar sobre las cuestiones de la

administración por la independencia de sus actos y sus agentes frente al Poder Judicial, con lo que se concede al Consejo de Estado el carácter de Tribunal Administrativo para conocer las controversias relativas a obras públicas, contratos de la administración, rentas nacionales, policía, agricultura, industria y comercio.

Este planteamiento provocó diversas controversias, hasta el punto de que siendo Ignacio L. Vallarta Ministro de la Suprema Corte de Justicia sostuvo la inconstitucionalidad de dicha ley, ya que se le consideraba violatoria de la división de poderes, porque la existencia del Consejo de Estado, como Tribunal Administrativo, implicaba, en materia administrativa, la reunión de dos poderes, el Ejecutivo y el Judicial, en la persona del Presidente de la República.

Bajo el régimen del Imperio de Maximiliano se expidió la ley del 1º de noviembre de 1865, que también establecía el Consejo de Estado, la cual le atribuía, entre otras facultades, la de formar el contencioso administrativo.

En forma similar, en el presente siglo, se estableció la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, creada por la Ley para la Recaudación de los Impuestos establecidos en la Ley de Ingresos vigente sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas, de 21 de febrero de 1924, la cual subsistió en la Ley del Impuesto Sobre la Renta de 18 de marzo de 1925. Dicha junta revisora conocía de las reclamaciones que se formularan contra las resoluciones de las Juntas

Calificadoras, al calificar las manifestaciones de los causantes, como por los oficinas receptoras.

Otro antecedente importante del juicio de nulidad en México lo tenemos en la Ley de la Tesorería de la Federación, del 10 de febrero de 1927, la cual en su capítulo V estableció un juicio de oposición, que se promovía ante los Juzgados de Distrito, y que debía agotarse previamente a la interposición del juicio de amparo.

Así llegamos al 27 de agosto de 1936, en la que se elabora la Ley de Justicia Fiscal que estableció al Tribunal Fiscal de la Federación, como un Tribunal con autonomía para dictar sus fallos, por delegación de facultades que la propia ley establece: es decir, un Tribunal Administrativo de justicia delegada.

Con la creación de éste tribunal se suprimen el Jurado de Infracción Fiscal y la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, y se derogan los preceptos de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, que establecían el juicio de oposición aludido, y los asuntos pendientes de resolución ante tales órganos, y dicho juicio, pasaron al Tribunal Fiscal de la Federación para su resolución.

El establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación dio lugar a muchas controversias sobre su constitucionalidad, aspecto que fue resuelto por la Suprema Corte al considerar que la garantía de jurisdiccionalidad que consagra el artículo 14 constitucional, no implica que el juicio se tenga que

seguir ante un órgano judicial, y que mientras el Poder Judicial tuviese conocimiento de los asuntos contencioso-administrativos a través del amparo, la constitución no sería violada.

La doctora Hedúan Virués, nos dice que "La constitucionalidad de la competencia atribuida por la Ley al Tribunal Fiscal de la Federación tiene los siguientes fundamentos:

- a) El hecho de que la Suprema Corte en ningún momento haya objetado la constitucionalidad de organismos administrativos encargados de revisar resoluciones en materia fiscal.
- b) La interpretación jurisprudencial del artículo 14 constitucional, conforme a la cual, si bien la garantía que consagra es la de que se siga un juicio, éste puede consistir en un procedimiento contencioso de carácter jurisdiccional promovido ante autoridad administrativa.
- c) La liquidación y el cobro de las prestaciones fiscales debe regularse en dos períodos: el oficioso, dentro del cual el Estado ejerce unilateral y ejecutivamente funciones del Poder Público, y el contencioso, que tiene por objeto la revisión, en vía jurisdiccional, de los actos que se producen por el ejercicio de dichas atribuciones, revisión que tradicionalmente en nuestro país se ha ejercido a través del Juicio de Amparo.
- d) La ubicación del Tribunal Fiscal de la Federación dentro del marco del Poder Ejecutivo no implica ataque al principio constitucional de la separación de

poderes, ya que la seguridad del particular se encuentra garantizada al poder interponer el Juicio de Amparo en contra de las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación." (9)

Actualmente la constitucionalidad de dicho tribunal ya no se discute, toda vez que si bien la Constitución de 1917 en el texto original del artículo 104, no previó la existencia de tribunales administrativos, lo cierto es que se le hicieron dos reformas y adiciones que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, los días 30 de diciembre de 1946 y 25 de octubre de 1967, a fin de darle un sustento constitucional. Así como en 1976 el artículo 73 constitucional se reformó para darle atribuciones al Congreso de la Unión, para el establecimiento de tribunales administrativos. Este proceso culminó con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987, que adiciona la fracción XXIX-H al artículo 73 Constitucional, a fin de otorgar facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten ante la administración pública federal o del distrito federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Posteriormente, este precepto fue nuevamente reformado ya que con fecha 25 de octubre de 1993, en el Diario Oficial de la Federación, se publicaron las reformas a diversos preceptos constitucionales, los cuales

(9) Heduan Virues, Op. cit., p. 55

contienen la denominada "Reforma Política del Distrito Federal", y que establecen que ésta entidad deja de ser un ramo más de la Administración Pública Federal Centralizada, para crear su propia Administración Pública de carácter local. En esa virtud, la modificación a la fracción XXIX-H del artículo 73, consistió en excluir la competencia del Congreso de la Unión para crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo que resuelvan las controversias entre los particulares y la administración pública del Distrito Federal, ya que dicha facultad pasó a la Asamblea de Representantes, que adquiere el rango de órgano legislativo de tal entidad federativa, tanto formal como materialmente, conforme a lo previsto en el artículo 122, fracción III, inciso e) de la propia Constitución Federal.

A nivel Local la base constitucional fue establecida con la reforma al artículo 116 de la Constitución Federal, en cuya fracción IV se dispuso que: "Las Constituciones y Leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones."

Mucho se ha discutido acerca del carácter del juicio de nulidad que se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación, sin que a la fecha exista doctrinalmente un consenso general; algunos autores, entre ellos Emilio Margáin Manatou, consideran que este tribunal es de anulación; en cambio, para

Cortina Guitierrez y Nava Negrete, entre otros, se trata de un Tribunal de plena jurisdicción.

Conforme a la doctrina, las diferencias substanciales entre un contencioso de anulación, objetivo o de ilegitimación, y un contencioso de plena jurisdicción o subjetivo, pueden identificarse en cuanto a su finalidad, al procedimiento, a su sentencia y a sus efectos.

Respecto de su finalidad tenemos que "en el tribunal de simple anulación sólo se busca el mantenimiento de la legalidad en la actuación de la administración pública, por tal motivo se ha instaurado este tipo de contencioso para conocer la afectación de un interés legítimo; mientras que en el de plena jurisdicción se pretende el reconocimiento o la reparación de un derecho subjetivo vulnerado por el acto administrativo, por lo tanto, este contencioso se estableció para conocer sobre la violación de derechos subjetivos."(10)

En cuanto a la finalidad de nuestro juicio de nulidad, éste fue instaurado para la protección de los derechos subjetivos públicos, pues para la procedencia del juicio es necesaria la afectación del interés jurídico del demandante.

Por lo que respecta al procedimiento, en el de anulación se desarrolla en juicio simple, sin que sea indispensable la participación de la administración

(10) Manuel Lucero Espinosa. Op cit. p. 25

como parte demandada, pues su intervención sólo se reduce a rendir un informe que le requiere el tribunal. "La administración, en el contencioso de anulación no es parte. Su intervención consiste más en informar que en defender. Hay en este juicio un interés mayor en reverter el acto y conformarlo a la legalidad que en dar razón a la Administración Pública o al recurrente. El tribunal suple las deficiencias que hubiesen en el recurso." (11)

En cambio el procedimiento en el contencioso de plena jurisdicción es de tipo judicial, con la participación de una parte demandante y una demandada, un proceso con todas sus etapas procedimentales: instrucción y sentencia o juicio dando oportunidad a los contendientes a formular sus acciones y defensas correspondientes, así como la aportación de pruebas que consideren pertinentes.

En este aspecto, el juicio de nulidad que es regulado por el Código Fiscal de la Federación tiene el carácter de subjetivo o de plena jurisdicción, pues el procedimiento instaurado está estructurado con los principios de un verdadero juicio procesal.

Respecto de la sentencia, el de simple anulación sólo se constriñe a declarar la validez o nulidad del acto, según corresponda; en cambio, en el de plena jurisdicción se emite una sentencia de condena.

(11) Rafael Bielsa. Sobre lo Contencioso Administrativo. 6ª Edición. Argentina. Ed. La Ley. 1964.
p. 23

"Conforme a esta categoría, nuestro contencioso administrativo en algunos casos es de anulación pues sólo se constriñe a declarar la validez o nulidad; sin embargo, en otros casos la sentencia trae como consecuencia una condena para la autoridad demandada, como por ejemplo en los asuntos de pensiones civiles o militares, cuando la nulidad es para el efecto de que se otorgue al actor una pensión mayor de la que había considerado la demandada, o en los casos de devolución de impuestos, en la que se condena a la devolución de estos."(12)

Finalmente, en cuanto a los efectos de las sentencias que dicta el Tribunal Fiscal en los juicios de nulidad que resuelve, sólo logra anular la resolución combatida, a través de una declaración que no puede ser ejecutada por el propio tribunal, en tanto que en el de plena jurisdicción el tribunal sí puede ejecutar sus resoluciones en virtud de que busca el restablecimiento de un derecho subjetivo.

Conforme a esto último, el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación sería de anulación, pues dicho órgano jurisdiccional carece de facultades para hacer cumplir sus fallos.

"Acorde con este análisis, es posible concluir que el juicio de nulidad que se ventila ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es mixto o ecléctico."(13).

(12) Manuel Lucero Espinosa. Op. cit. p. 26

(13) Id.

Como órgano jurisdiccional, se trata de un Tribunal Administrativo, situado en el Poder Ejecutivo, sin sujeción a las autoridades que integran ese poder y que actúa con plena autonomía.

Su propósito es mantener la división de Poderes y el respeto a la acción del Poder Ejecutivo Federal, se creó mediante una ley federal, con la denominación y reconocimiento de un tribunal administrativo dotado con plena autonomía para emitir fallos.

Es un Tribunal autónomo ya que, como se expresa en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal:

"Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrá intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que si esa autonomía no se otorga de manera amplia no se puede hablar propiamente de una Justicia Administrativa...", autonomía que se reitera en el artículo 1° de su Ley Orgánica.

En conclusión, el juicio de nulidad que se ventila en el Tribunal Fiscal de la Federación, "es aquel procedimiento que se sigue a través de un tribunal u organismo jurisdiccional, situado dentro del Poder Ejecutivo o del Judicial, con

el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la administración pública." (14)

El juicio de nulidad puede interponerse en contra de todo aquel acto y que afecte directamente el interés jurídico del administrado.

2.1 REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD DEL JUICIO DE NULIDAD.

Para que el juicio de nulidad pueda ser substanciado por la respectiva Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación, se deberán satisfacer determinados requisitos de procedibilidad, mismos que a continuación se mencionan.

1.- Existencia de un acto de autoridad que como ya ha quedado asentado afecte el interés jurídico del administrado;

2.- Presentar demanda de nulidad presentada por escrito ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación competente, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada. La demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo si el actor tiene su domicilio fuera de la población donde se encuentre la sede de la sala o cuando ésta se encuentre en

(14) Hugo Carrasco Iriarte. Lecciones de práctica Contenciosa en Materia Fiscal, 3ª Edición. México. Ed. Themis. 1987 p. 98.

el Distrito Federal y el domicilio fuera de el, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante.

La demanda deberá mencionar y contener los siguientes datos y documentación:

I.- el nombre y domicilio fiscal del actor y en su caso domicilio para oír y recibir notificaciones de este;

II.- de igual manera se deberá mencionar y acreditar la existencia de la resolución impugnada.

III.- Indicarse el nombre y domicilio de la autoridad o autoridades demandadas, en el caso de que la autoridad lo promueva indicará el domicilio del particular.

IV.- mencionar los hechos que motivaron a demandar la nulidad de la resolución impugnada.

V.- las pruebas que ofrezca el actor para desvirtuar la legalidad de la resolución impugnada. En el caso de ofrecimiento de prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

VI.- Los conceptos de impugnación o agravios que la resolución impugnada le cause a el actor.

VII.- en el caso de existir, el nombre y domicilio del tercero perjudicado.

Cuando en el cuerpo de la demanda se omitan manifestar el nombre y domicilio fiscal del actor, la resolución impugnada, así como mencionar los conceptos de impugnación que se pretendan hacer valer, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta, cuando se omita mencionar la autoridad demandada, los hechos que motivan la demanda, las pruebas que en el caso se pudieran ofrecer y el nombre del tercero perjudicado, el magistrado instructor requerirá al actor para que dentro del plazo de cinco días señale los datos omitidos, apercibiéndole de que en caso de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

VIII.- anexar al escrito de demanda copia de la misma para el traslado de cada una de las partes y una copia de los documentos anexos para el titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, o en su caso para el Secretario de Hacienda y Crédito Público, o en su caso para el tercero perjudicado.

IX.- El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos del registro del documento con el que la acredite ante el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando no se promueva juicio de nulidad por propio derecho.

X.- el documento que obre como constancia del acto impugnado o, en su caso, copia de la instancia no resuelta por la autoridad

XI.- Constancia de la notificación del acto impugnado, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando hubiera sido por correo. Si la notificación fue por edictos deberá señalar la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que se hizo.

XII.- el cuestionario que deberá desahogar el perito, en el supuesto de existir prueba pericial, mismo que deberá ir firmado por el actor.

XIII.- el interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, también en el caso de ofrecer dicha prueba, mismo interrogatorio que deberá firmar el demandante, en los casos de que los testigos tengan su domicilio fuera de la sede de la sala, la testimonial se podrá desahogar mediante exhorto.

XIV.- las pruebas documentales que ofrezca, cuando las documentales ofrecidas no obren en el poder del actor o no le sea posible obtenerlas este deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que a su costa se mande expedir copia de ellos o su remisión si es posible a la Sala del Tribunal Fiscal. Para este efecto se deberá señalar con toda precisión los documentos que se ofrecerán como pruebas, para ser debidamente identificados y en el caso poderse poner a disposición de la Sala del Tribunal del conocimiento.

“Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones I, II y IV, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta, cuando se omitan los datos previstos en las fracciones III, IV, V, y VII, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del plazo de cinco días, apercibiéndolo de que de no hacerlo en tiempo, se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas según corresponda.”

El sobreseimiento es “el acto procesal que da por terminado el juicio sin resolver el fondo del asunto, por presentarse causas que impiden al juzgador resolver la controversia planteada.”(15)

Los efectos del sobreseimiento son dar por concluido el proceso y dejar las cosas tal y como se encontraban antes de la interposición del juicio.

Esta potestad jurisdiccional opera ya sea que las partes la hagan valer de oficio, tanto la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación como la Suprema Corte de Justicia de la Nación han sostenido reiteradamente que las causas de sobreseimiento, por ser de “orden público”, deben estudiarse de oficio por el juzgador, sea que las partes las aleguen o no.

El artículo 203 del Código Fiscal Federal enumera como causas de sobreseimiento las siguientes:

(15) Manuel Lucero Espinosa. Op cit, p. 189

"I.- Por desistimiento del demandante.

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

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

IV.- Si la autoridad demandada deja sin efectos el acto impugnado.

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

El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial."

La fracción I de este precepto contempla el sobreseimiento por desistimiento del actor. "Por desistimiento se entiende la renuncia a la acción intentada, para que el juzgador emita sentencia de fondo. Esta renuncia debe realizarse en forma expresa, sin que pueda deducirse por presunciones."(16)

(16) Manuel Lucero Espinosa. Op cit. p. 190

La renuncia a la acción, por desistimiento, implica que el actor ha dejado de tener interés jurídico en su pretensión y, que obviamente, se presente posteriormente a la interposición de la demanda, por tal motivo, es distinta a la contemplada en la fracción I del artículo 202 del propio ordenamiento legal en comento, en la cual la falta de este interés es preexistente al ejercicio de la acción.

La fracción II contempla el sobreseimiento del juicio por causas de improcedencia, la regla general en que frente a una causal de improcedencia el Magistrado Instructor proceda al desechamiento de la demanda, lo cual se da cuando la demanda es notoriamente improcedente.

La fracción III contempla el sobreseimiento por muerte del actor, en esta disposición el legislador incurrió en el error de considerar que el juicio siempre será promovido por una persona física, olvidándose que al juicio de nulidad también tiene acceso como demandante la autoridad así como las personas morales.

La fracción IV contempla el sobreseimiento del juicio cuando la autoridad demandada deja sin efectos el acto impugnado, tratándose de revocación de las resoluciones administrativas, la regla general reconocida es que las autoridades no pueden revocar sus actos cuando estos son favorables a los particulares, pero sí podrán revocarlos si les causan perjuicio a los mismos.

“Cuando esta causal se haya presentado, corresponde al Magistrado Instructor sobreseer el juicio antes de cerrar la instrucción del proceso, pues

produciéndose esta el sobreseimiento deberá decretarse por la Sala, como un acto colegiado.”(17)

La fracción V que señala el sobreseimiento en los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución de fondo, se puede manifestar que se denota que el legislador trató de que no se dejara fuera del sistema ninguna causal de sobreseimiento.

2.2.- PROCEDIMIENTO DEL JUICIO DE NULIDAD.

Una vez satisfechos los requisitos de procedibilidad del juicio de nulidad, con fundamento en el artículo 212 del Código Tributario Federal, se admitirá a trámite la demanda de nulidad, emplazando a la demandada para que en el término de 45 días contados a partir del día siguiente en que surta efectos su notificación, produzca su contestación de demanda.

Ahora bien, es de señalarse que todos los procesos, incluyendo el juicio de nulidad que regula el Código Fiscal de la Federación, se realizan en dos etapas: A) la instructiva y B) la resolutive. La etapa de instrucción a su vez, se divide en tres fases: 1.- la postulatoria, 2.- la probatoria y 3.- la preconclusiva.

1.- La fase postulatoria se inicia con la presentación de la demanda en ella la parte actora plantea sus pretensiones y la demandada su resistencia.

(17) Manuel Lucero Espinosa. Op. cit. p. 192

2.- En la fase probatoria las partes ofrecen sus pruebas; el juzgador las admite y ordena su desahogo. En el contencioso administrativo no hay una división tajante de esta fase, como sucede en el proceso civil, toda vez que desde que se presentan la demanda y la contestación, las partes deben ofrecer las pruebas, y en los autos en los que se tenga por presentada la demanda o su contestación, el magistrado instructor admite o desecha las pruebas de los contendientes.

No obstante lo anterior, en este proceso, sí se da la fase en comento, la cual queda de relieve en los casos de desahogo de pruebas confesionales, testimoniales, periciales o de inspección.

3.- Por su parte en la fase preconclusiva las partes formulan sus alegatos. Estos constituyen el razonamiento que, en forma escrita, formulan las partes para demostrar al juzgador que su contraparte no tiene razón en su pretensión. A estos alegatos, por efectuarse una vez que se han desahogado todas las pruebas y no existir diligencias pendientes de realizar, tanto la doctrina como la legislación los ha denominado "Alegatos de Bien Probar". Respecto de estos, el Diccionario Jurídico Mexicano nos dice: "Es un escrito en el que cada parte insiste en sus pretensiones, haciendo las deducciones y reflexiones que suministran a su favor las pruebas, impugnando con conocimiento de causa todas aquellas en que apoya el adversario su intención, y esforzándose cuanto pueda para demostrar la verdad de sus acertos y la justicia de su derecho. Dicen de este escrito de bien probado, porque tiene

por objeto demostrar el que lo presenta que resulta bien y cumplidamente probado su derecho". (18)

De acuerdo con el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, se concederá a las partes el término de cinco días contados a partir de los diez días siguientes es que se notificó la contestación de demanda o de ampliación de la misma en su caso, para que formulen por escrito sus respectivos alegatos, los cuales serán tomados en consideración al momento de dictar sentencia. Al vencimiento de dicho plazo, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la fase de instrucción, sin necesidad de declaración expresa.

"ARTICULO 235.- El Magistrado Instructor, diez días después de que haya concluido la substanciación del juicio y si no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.

Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa."

De acuerdo con lo expuesto, "la instrucción es una etapa del proceso

(18) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. cit. p. 137

que consiste en el conjunto de actos procedimentales de las partes, de los terceros y del juzgador, que son indispensables para que el proceso se encuentre en estado de dictar sentencia. En esta etapa el objetivo es ilustrar al juzgador acerca de cuales son los puntos controvertidos, y las pruebas en que cada parte apoya sus pretensiones.”(19)

De igual manera podemos definir instrucción como:

“Fase o curso que sigue todo proceso, o el expediente que se forma y tramita con motivo de un juicio.”(20), por lo tanto la instrucción es una parte del procedimiento que tiene por objeto esclarecer la litis, sin cuya preparación resultaría estéril y confuso un proceso, pues esta lleva al conocimiento de la verdad legal y sirve de base a la sentencia.

Ahora bien, una vez que se han desahogado todas las diligencias procedimentales, sin que quede ninguna pendiente de realizar, automáticamente quedará cerrada la instrucción, lo cual implica que el Magistrado Instructor de la Sala Regional respectiva se encuentra en aptitud de emitir sentencia que dé por concluido el proceso.

2.3 RESOLUCION DEL JUICIO DE NULIDAD.

“Con el cierre de instrucción culmina la primera etapa del juicio

(19) Manuel Lucero Espinosa. Op cit. p. 91

(20) Instituto de Investigaciones Jurídicas Op cit. p. 1760

o procedimiento y se inicia la segunda: es decir, la de resolución, aquí en ésta etapa el juzgador realiza para emitir su fallo, un mecanismo de razonamiento, que se denomina juicio lógico, porque para llegar a la verdad realiza una operación de tal naturaleza, en la que la premisa mayor estará representada por los preceptos legales que se invocan como fundamento de las pretensiones; la menor por los razonamientos que las partes ofrecen y la conclusión por la consideración a que llegó el juez.”(21)

Dentro del juicio de nulidad que se lleva ante el Tribunal Fiscal de la Federación esta etapa del proceso abarcaría desde el momento en que se cierra la instrucción hasta el momento en que la Sala dicta la sentencia correspondiente, la cual se hará dentro de los sesenta días hábiles siguientes al cierre de la instrucción. Para tal efecto, dicho magistrado deberá formular un proyecto de sentencia, dentro de los 45 días hábiles siguientes al cierre de instrucción. Pero si la sentencia es de sobreseimiento, no será necesario esperar dicho cierre

Una vez hecho el proyecto de sentencia, este pasará a cada uno de los Magistrados restantes que integran la Sala del Tribunal, para el efecto de que estos lo estudien y en el caso de encontrarlo ajustado a derecho firmen su aprobación, (esto se conoce como estado de “firmas”), una vez firmado de aprobado por los Magistrados, este constituirá sentencia resolviendo el juicio de nulidad en el que se haya pronunciado, misma que se notificará a las partes para que sea recurrido en el término legal para ello o sea acatada.

(21) Humberto Briseño Sierra. Derecho Procesal Fiscal. México. Ed. Porrúa. 1980. p. 234

3.- SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

"La sentencia constituye la segunda etapa del proceso, a través de la cual se pone fin a un litigio y se resuelve el fondo de los puntos controvertidos; de acuerdo a la doctrina, no toda sentencia pone fin al proceso, ya que existen las denominadas interlocutorias, las cuales resuelven cuestiones incidentales, que se suscitan durante el transcurso del proceso, sin terminarlo."(22)

Por otro lado existen dos tipos de sentencias que ponen fin al proceso, las cuales son las de fondo y las interlocutorias por causa de sobreseimiento.

Las primeras son aquellas que resuelven la controversia y en consecuencia deciden cual de las partes es la que acredita sus pretensiones, las segundas no resuelven la litis sino que derivan de la existencia de causas que impiden al Tribunal de conocer del fondo del asunto, y en consecuencia ponen fin al juicio. En la ley no existe distinción de estas, ya que del Código Fiscal de la Federación en sus artículos 236 y 248, se desprende que serán sentencias las que resuelvan el fondo del asunto y las demás las considera resoluciones.

En consecuencia, la sentencia que emita la Sala resolviendo el Juicio de Nulidad, constituye una resolución jurisdiccional que pone fin al proceso, mismo que desde que el tribunal admitió a trámite la demanda de nulidad, fue

(22) Manuel Lucero Espinosa. Op cit. p. 120

estudiando en los conceptos de impugnación que hizo valer la actora, así como la refutación a dichos agravios por parte de la autoridad demandada

Conforme a lo dispuesto por el artículo 226 del Código Fiscal de la Federación, la sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquel en que se cierre la instrucción el juicio, para ese efecto el magistrado instructor formulará un proyecto de sentencia dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción. dicho proyecto será turnado a los demás Magistrados a fin de que emitan su voto respectivo; si todos están de acuerdo con el proyecto, el mismo obtendrá el carácter de sentencia. Si el proyecto es aprobado por mayoría, el magistrado que no estuvo de acuerdo se podrá limitarse a expresar que vota en contra de dicho proyecto, o bien a emitir voto particular, el que deberá presentarse en un plazo no mayor de diez días. Y en el caso de que no fuera aceptado el proyecto Magistrados de la Sala, el Magistrado Instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría, y su proyecto quedará como voto particular. , para la emisión de resolución en los casos de sobreseimiento por alguna de las causas previstas en el artículo 203 del Código Fiscal de la Federación, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción. El Marco de regulación legal del juicio de nulidad, lo constituyen la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y el Código Fiscal de la Federación, y supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, cuando la disposición que se vaya a aplicar de éste sea compatible con el procedimiento establecido en el Código Fiscal Federal, es decir, que no vaya a introducir instituciones ajenas o extrañas a

dicho Código Fiscal, al grado de que en vez de complementarlo llegara a desvirtuar su naturaleza.

Para su validez, las sentencias deberán emitirse, en forma colegiada por los magistrados integrantes de la Sala Regional Respectiva. "Se dice que un acto es colegiado cuando expresa la voluntad del órgano que lo emite, pero esa voluntad se forma por la concurrencia de dos o más de los integrantes de dicho órgano colegiado que realizan la misma función y están colocados en un mismo nivel, decidiendo por deliberación, y en ocasiones por votación."(23)

Por lo anterior, cuando la mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el magistrado que no lo esté podrá optar por cualquiera de las siguientes opciones: a) limitarse a votar en contra del proyecto; o b) Formular voto particular razonado, mismo que deberá ser presentado en un plazo que no exceda de diez días, en el caso de que el proyecto no lo acepten los demás magistrados de la Sala, el magistrado instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría, y el proyecto podrá quedar como voto particular.

Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación deberán fundarse en derecho y de igual manera examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar los hechos que sena notorios, cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad

(23) Luis Humberto Delgado. Elementos de Derecho Administrativo. 6ª Edición. México. Ed. Limusa. 1986. p. 79

la sentencia que emita la Sala tiene que examinar primero aquellos que puedan en algún momento declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la admisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios del procedimiento, dicha sentencia deberá de señalar en que forma se afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución. Las Salas al emitir sentencia podrán corregir los errores que perciban en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y las causales de ilegalidad, así como de los demás razonamientos de las partes, a fin de poder resolver la cuestión realmente planteada, pero de ninguna manera se cambiarán los hechos expuestos en la demanda y en la contestación de esta.

Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución que se dictó resolviendo un recurso administrativo, si se satisfacen con los requisitos para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante, más no se podrá anular o modificar de ninguna manera los actos de las autoridades administrativas que no fueron impugnadas de manera expresa dentro del escrito de demanda.

“Para los casos en que han transcurrido los plazos señalados para emitir sentencia, de acuerdo a lo establecido en el artículo 240 del Código Fiscal de la Federación, las partes podrán formular ante la Sala Superior, excitativa de justicia.”(24)

(24) Hugo Carrasco Iriarte. Op. cit. p. 506

La excitativa de justicia es una institución propia del contencioso administrativo federal mexicano, que las partes pueden hacer valer ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, las causas por las que procederá son:

1.- Cuando el magistrado instructor no formule el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes el cierre de instrucción.

2.- Cuando la Sala respectiva no hubiere dictado la sentencia correspondiente, a pesar de existir el proyecto del magistrado instructor.

En el primer caso, recibida la excitativa, el Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, solicitará informe al magistrado instructor que corresponda, mismo que lo rendirá por escrito en un plazo de cinco días. Transcurrido dicho plazo el Presidente del Tribunal, con o sin informe, dará a conocer la excitativa de justicia a la Sala Superior, la cual, de encontrarla fundada, concederá un plazo que exceda de quince días para que el magistrado instructor respectivo formule el proyecto de sentencia respectiva. En caso de que no cumpliera con dicha obligación, será sustituido por el magistrado supernumerario que designe dicha Sala Superior.

En el segundo caso, promovida la excitativa de justicia, se el informe aludido se solicitará al Presidente de la Sala Regional para que lo rinda dentro de un plazo de tres días y se dará cuenta a la Sala Superior, misma que en caso de considerar fundada la excitativa, concederá un plazo de diez días a la Sala

Regional para que dicte la sentencia; en el caso de que esta no lo haga se podrá sustituir a los magistrados renuentes.

3.1 SENTIDOS DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIONAL RESOLVER EL JUICIO DE NULIDAD.

Conforme a lo establecido por el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, la sentencia dictada por la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación podrá:

1.- Reconocer la validez de la resolución impugnada, en el caso de haber sido la misma emitida conforme a derecho y observando los requisitos legales para la emisión de la misma.

2.- Declara la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad deba cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales de la autoridad, de acuerdo a lo anterior, "la sentencia para efectos tendría lugar cuando operan como causales de nulidad, la omisión de requisitos formales, los vicios de procedimiento y en su caso desvío de poder."(25) y,

3.- Declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, por haber sido esta ilegal, por haberse dado en la especie alguna de las siguientes

(25) Adolfo Arrijo Vizcaino. Derecho Fiscal. 2ª Edición. México. Ed. Porrúa. 1990. p. 288

causales, contempladas en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.

"I.- Incompetencia del funcionario que haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que se 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."

Lo establecido en las fracciones I y II el Tribunal Fiscal Federal las podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público.

A continuación , se desarrollará cada una de estas causales de anulación, señalando para tal efecto que:

La fracción I del precepto aludido, contempla la incompetencia del funcionario que haya emitido la resolución o el procedimiento que se impugna en el Juicio de nulidad correspondiente, Laubadere, citado por Argañarás, dice: "La incompetencia constituye un vicio radical del acto administrativo, porque los poderes de los agentes públicos son rigurosamente atribuidos y repartidos por la ley, la noción de la competencia, es, en efecto, la base de todo el derecho público.(26)

Por tal motivo es que la incompetencia aparece en primer lugar como motivo de anulación de un acto de autoridad en el Código Fiscal Federal.

La competencia de los órganos administrativos se ha clasificado de diversas maneras, encontrándose entre las más importantes la que toma en cuenta el ámbito de poder o capacidad de actuación de un ente administrativo, conforme la cual se divide en razón del grado, de la materia, del territorio, del tiempo y de la cuantía.

La primera es aquella que corresponde a los órganos de la administración pública, por su posición en que se encuentran colocados dentro de su estructura jerárquica, así se habla de competencia de los órganos superiores y competencia de los órganos inferiores. La segunda se refiere al

(26) Manuel Argañarás. Op. cit., p. 423

tipo o clase de función o actividad que de acuerdo con el orden jurídico se les haya otorgado es un tipo de competencia que resulta de la especialización que requiere la división del trabajo que exige la función administrativa. La tercera se refiere al ámbito especial o de la circunscripción territorial dentro de la cual el órgano administrativo puede ejercer sus funciones. La cuarta se refiere al lapso de tiempo con el que cuenta el órgano para emitir sus actos. La última se refiere al valor económico que tiene el asunto, conforme al cual se asigna a los órganos superiores la resolución de asuntos de mayor valor económico, y a los de menor valor a los órganos inferiores.

La fracción segunda se refiere a el vicio por defecto de forma de la resolución administrativa.

La forma es uno de los elementos esenciales del acto administrativo, en virtud de que con ella se exterioriza la voluntad del órgano administrativo, por lo que, si la voluntad no se manifiesta de alguna manera, no existe dicho acto.

La forma de exteriorización de la voluntad puede representarse de dos maneras diferentes: a) la instrumentación o documentación de la voluntad y b) la publicidad del acto.

En cuanto a los referidos requisitos formales que deben contener los actos de autoridad, el Código Fiscal de la Federación establece:

"ARTICULO 38...

I.- Constar por escrito;

II.- Señalar la autoridad que los emite;

III.- Estar fundado y motivado;

IV.- Expresar el objeto o propósito de que se trate;

V.- Ostentar la firma del funcionario competente;

VI.- En su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido."

Tales requisitos formales no sólo son aplicables a los actos administrativos de las autoridades fiscales, sino para todo tipo de actos administrativos, en razón de lo establecido por el artículo 16 Constitucional, mismo que dispone:

"ARTICULO 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..."

La fracción tercera del artículo 38 del Código Fiscal federal, se refiere a la violación a las formalidades del procedimiento que deben seguirse previamente a la emisión del acto administrativo impugnado; las formalidades

del procedimiento, constituyen aspectos que forman parte del procedimiento administrativo, y por lo tanto, resultan requisitos anteriores o previos al acto administrativo, que en caso de haber sido transgredidos darán lugar a vicios en el procedimiento, en cambio las formas del acto, al constituir el medio por el cual se exterioriza la voluntad administrativa, su existencia resulta concomitante al acto, que al no cumplirse se produce el vicio de forma del acto administrativo.

En consecuencia, los vicios de procedimiento tendrán lugar en los casos en que no se cumplen los requisitos establecidos por la ley en la preparación de la voluntad administrativa.

La fracción IV del precepto en estudio contempla lo que la doctrina denomina como el vicio de "violación a la ley".

"La violación legal puede ser de tres maneras: 1.- cuando la autoridad administrativa al producir el acto, se aparte deliberadamente en todo o en parte, de la norma legal que rige el acto, 2.- cuando al producir el acto, incurre en una equivocada interpretación de esa norma, o sea, el error de derecho y 3.- cuando por error de hecho acerca de la existencia, o de la apreciación de las circunstancias que según la norma legal debían determinar la producción del acto, ha incurrido por ello en una falsa aplicación de esa norma."(27).

Lo anterior manifiesta las tres circunstancias por las cuales se viola lo

(27) Raúl Rodríguez Lobato. Derecho Fiscal. 3ª Edición. México. Ed. Harla. 1988. p.347

estrictamente establecido por la ley.

La fracción V hace alusión al desvío del poder, mismo que en el código anterior sólo se regulaba para los casos de imposición de multas, y ahora se ha extendido para todos los actos emitidos en ejercicio de facultades discrecionales.

Así pues, el desvío del poder "es el hecho del agente administrativo que, realizando un acto de su competencia y respetando las formas impuestas por la legislación usa de su poder en casos, por motivos y para fines distintos de aquellos en vista de los cuales este poder le ha sido conferido. La desviación de poder es un abuso de mandato, un abuso de derecho. Puede un acto administrativo haber sido realizado por el funcionario competente con todas las apariencias de regularidad y, sin embargo, este acto discrecional realizado, puede estar afectado de ilegalidad si su autor ha usado de sus poderes para un fin distinto de aquel en vista del cual le han sido conferidos, o para retener la formula de la jurisprudencia, para un fin distinto que el interés general o el bien del servicio. La teoría de la desviación del poder es la defensa de la moralidad administrativa.(28)

Así pues, se han desarrollado las causales de anulación que llevan al Tribunal Fiscal de la Federación a declarar la nulidad de los actos o resoluciones administrativas que se impugnan vía juicio de nulidad.

(28) Jorge Olivera Toro. Manual de Derecho Administrativo. 5ª Edición. México. Ed. Porrúa. 1988 p. 158

**CAPITULO 2.- INSTANCIAS AL ALCANCE DE LAS PARTES
PARA EXIJIR EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR
EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION EN JUICIO DE NULIDAD.**

1.- La instancia de queja

1.1.- Requisitos de procedibilidad de la Queja.

1.2.- Procedimiento de la Queja.

1.3.- Resolución de la Queja.

2.- El Juicio de Amparo Indirecto.

2.1.- Requisitos de procedibilidad del Juicio de Amparo Indirecto.

2.2.- Procedimiento del Juicio de Amparo Indirecto.

2.3.- Resolución del Juicio de Amparo Indirecto.

1.- LA INSTANCIA DE QUEJA.

1.1.- REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD DE LA QUEJA.

La instancia de queja, es el medio procesal mediante el cual la parte afectada por el incumplimiento de una sentencia dictada por alguna Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación, al resolver un juicio de nulidad, o el cumplimiento de la misma en exceso o defecto, puede exigir de la autoridad demandada el exacto cumplimiento a la sentencia de mérito.

Esta figura jurídica, se encuentra prevista en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, mismo que señala:

"ARTICULO 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, 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.

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 el, 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 este al que ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa equivalente a quince días de su salario.

IV.- Si la Sala resuelve que hubo exceso o efecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que de 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 de cumplimiento debido 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 esta 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."

Ahora bien, de lo anterior se desprende con claridad que la queja es la instancia mediante la cual "se interpone a fin de impugnar el acto por el cual se comete exceso o defecto en el cumplimiento de una sentencia, así como su incumplimiento."(29)

La queja procede por una sola vez ante la propia Sala del Tribunal que instruyó en primera instancia, se promueve "dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución que la

(29) Héctor Escola, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, 2ª Edición. México. Ed. Porrúa. 1987. p. 443

provoca"(30), cuando la demandada repite indebidamente el acto o resolución anulado, o cuando se cumplimente en exceso o defecto una sentencia.

Por tal es que mediante la queja se "trata de perseguir fundamentalmente conductas morosas o negligentes de los funcionarios encargados de la cumplimentación de una sentencia."(31)

En tal virtud, las causas que originan el incumplimiento de la sentencia son:

1.- Indebida repetición de un acto o resolución anulada lisa y llanamente;

2.- Exceso en el cumplimiento de las sentencias de anulación dictada para efectos y;

3.- Defecto en el cumplimiento de la sentencia de anulación dictada para efectos.

En consecuencia, para la para la procedencia de esta instancia es necesario que concurren tres elementos, el primero consiste en la existencia de una sentencia firme dictada por el Tribunal Fiscal Federal, el segundo es un acto o resolución de la autoridad demandada y por último el tercero consiste

(30) Manuel Lucero Espinosa. Op cit. p. 244

(31) Jorge Héctor Escola. Op cit. p. 442.

en que el acto sea una repetición del acto anulado o que exista exceso o defecto en el cumplimiento de dicha sentencia, señalando que ante la falta de uno de estos elementos resultará improcedente la queja.

Tampoco procede la queja con fundamento en el artículo 239-B en su fracción I del Código Tributario Federal, en contra de abstenciones o actos negativos de la autoridad que se niegue a dar cumplimiento a la sentencia aludida.

Tal situación ha sido reconocida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la Tesis que a continuación se transcribe:

"AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS,
ABSTENCIONES DE LAS, IMPROCEDENCIA DE LA
QUEJA PREVISTA EN EL ARTICULO 239-B DEL
CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.- De acuerdo con
la correcta interpretación del artículo 239-B del Código
Fiscal de la Federación, el recurso de queja ahí previsto
no procede contra la abstención de las autoridades
administrativas que se rehusa (sic) a cumplimentar una
sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación pues aún
cuando en su parte inicial el precepto se refiere en
general a "los casos de incumplimiento de sentencia
firme", como supuesto para que la parte afectada ocurra
en queja, de la fracción I del propio precepto se infiere la

voluntad del legislador en el sentido de que el recurso no procede cuando la actitud de la autoridad consiste en una abstención. Así lo denota al decir que "no procederá respecto de actos negativos", inmediatamente después de precisar que procede contra la indebida repetición del acto o resolución anulados, así como cuando en el acto o resolución emitidos para cumplimentar una sentencia, se incurra en exceso o defecto." (32)

En los casos señalados con anterioridad, deberá desecharse por frívola e improcedente la queja, imponiendo al promovente una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal, conforme a lo previsto por el segundo párrafo de la fracción VI del numeral en estudio.

Ahora bien, respecto de los requisitos de procedencia de la queja (indebida repetición, exceso y defecto), podemos señalar que, el supuesto de la indebida repetición, procede únicamente en el caso de que la sentencia de nulidad haya sido lisa y llana, puesto que si se dictó para efectos, resulta obvio que la autoridad en cumplimiento a dicha sentencia se encuentra facultada para repetir su acto en los términos precisados en la misma sentencia, y si no lo hace bajo tales supuestos, la queja procederá por defecto o exceso pero no por repetición del acto.

(32) Semanario Judicial de la Federación. Tomo VI, Julio Diciembre de 1990. Segunda Parte-1. Tribunales Colegiados, pág. 85.

Ahora bien, el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación señala que la nulidad lisa y llana procede en casos de incompetencia y en los previstos por el artículo 238 del ordenamiento legal en cita, por lo que la queja por incumplimiento de la sentencia por repetición del acto, únicamente resulta procedente cuando la nulidad se apoye en alguna de las causales mencionadas.

Cabe mencionar que para considerar que hay repetición del acto, este debe ser idéntico en cuanto a la ilegalidad que contenía el que se impugnó en el juicio de nulidad correspondiente, de tal manera que se denote con claridad que la autoridad se está basando en los mismos vicios, supuestos y motivos que la Sala del Tribunal Fiscal tuvo en consideración para emitir su sentencia de nulidad, ya que de lo contrario se considerará el mismo como un nuevo acto susceptible de impugnarse en diverso juicio de nulidad.

Por ejemplo, si la nulidad se basó en la incompetencia del funcionario que emitió el acto, habrá incumplimiento de la sentencia por repetición del acto si el mismo funcionario sin competencia vuelve a emitir su acto en los mismos términos que el anulado, por el contrario no habrá repetición del acto si otra autoridad competente lo emite o bien si la que emitió el acto impugnado al momento de emitir el segundo acto ya cuenta con competencia para ello.

Si el motivo de anulación fue por la omisión de los requisitos formales, y no se dictó para efectos sino lisa y llanamente, la repetición tendrá lugar si la autoridad vuelve a emitir su acto sin haber subsanado tales formalidades, de igual manera si la nulidad se declaró por haber cometido la autoridad vicios en el procedimiento, habrá repetición cuando la autoridad

vuelva a emitir un nuevo acto con las mismas violaciones de procedimiento que originaron la primer nulidad.

“En el caso de que la nulidad se deba a que no se realizaron los hechos que motivaron la emisión del acto, fueron distintos, se apreciaron de manera equivocada o bien se dictó en contravención a las disposiciones aplicables o dejó de aplicar la debida, como su estudio implica examinar cuestiones que atañen al fondo del asunto, y que tal sentencia trae como efecto que el objeto o propósito del acto quede destruido, la autoridad ya no podrá emitir otro acto, y si lo hiciera estaríamos en presencia del incumplimiento de la sentencia por repetición del acto.”(33)

Por último, si la sentencia de anulación se basó en el desvío de poder, y en el caso de que no se hubiera dictado para efectos, habrá repetición indebida del acto de molestia, si la autoridad vuelve a dictar otro en el que se siga apartando del fin establecido en la ley para el ejercicio de facultades discrecionales.

Referente al exceso o defecto en el cumplimiento de las sentencias podemos señalar que “sólo es procedente en aquellos casos en que dicha resolución jurisdiccional haya sido para efectos, en tanto que dichos supuestos

(33) Manuel Lucero Espinosa. Op.cit., p. 247

únicamente se producen cuando el fallo firme se ordena cumplir o acatar algo, más no en lo que resulta ajeno al lineamiento del fallo que se cumplimenta.”(34)

En esa tesitura, la Sala al emitir sentencia para efectos, precisa los mismos en el cuerpo de la demanda para que la cumpla la autoridad demandada, y el incumplimiento por su parte se dará cuando el actuar de la demandada no se ajusta al alcance del fallo respectivo, ya sea que lo haga excediéndose en la realización de los actos que se le ordena efectuar para el cumplimiento de la sentencia, o bien omita realizar alguna o algunas de las acciones ordenadas por el Tribunal Fiscal, en el primer caso estamos en presencia del exceso y en el segundo del defecto.

1.2. PROCEDIMIENTO DE LA QUEJA.

La tramitación de la queja se hará por escrito, este se dirigirá al magistrado que actuó como Instructor en un plazo comprendido dentro de los quince días siguientes en que surta efectos la notificación del acto o resolución que lo provoca.

En este escrito se deberá expresar las razones por las que el quejoso estima que hubo repetición del acto o resolución impugnados y declarados nulos, o bien exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia.

Una vez realizado el escrito y presentado por la oficialía de partes

(34) Id.

del Tribunal, se dará vista a la Sala, en específico al Magistrado supramencionado, mismo que analizará el escrito que cumpla con los requisitos del artículo 239, y si bien cumple con ellos, procederá a admitir a trámite la queja, procediendo a solicitar a la autoridad que se le impute el incumplimiento de la sentencia un informe justificado, mismo que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el cual deberá justificar el acto o resolución que dio origen a la interposición de la queja.

Se hace notar que durante la tramitación de la instancia de queja, es posible que sea susceptible de suspenderse el procedimiento administrativo de ejecución, si el interesado lo solicita ante la oficina ejecutora y se garantiza el interés fiscal en los términos de lo previsto por el artículo 144 del Código Fiscal de la Federación.

1.3. RESOLUCION DE LA QUEJA.

Una vez que ha transcurrido el plazo otorgado para que la autoridad rinda su informe, lo presente o no, el Magistrado Instructor dará cuenta a la Sala, misma que se abocará a resolver dicha instancia de queja en el término de cinco días, si se encuentra fundada la queja por repetición del acto, la Sala hará la declaratoria correspondiente procediendo a dejar sin efectos el mismo, además impondrá al funcionario responsable una multa equivalente a quince días de su salario, y le ordenara se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones, tal resolución se notificara al superior jerárquico del funcionario con la finalidad de que este proceda a ejercer su superioridad de rango para evitar una vez

más este incurra en lo mismo, lo anterior encuentra su fundamento legal en el artículo 239-B fracción III del Código Fiscal de la Federación.

En cambio tratándose de los casos de exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia dictada por el Tribunal Fiscal Federal, si la Sala respectiva resuelve fundada la instancia de queja promovida en contra de ello, procederá a declarar sin efectos el acto o resolución sujetos a queja y concederá al funcionario responsable un plazo de veinte días para que de el debido cumplimiento a la sentencia, señalando la forma y los términos conforme a los cuales deberá cumplirla.

2.- EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

2.1.-REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

En la práctica, es muy común observar que respecto de una sentencia dictada en juicio de nulidad ventilado ante el Tribunal Fiscal de la Federación, (si es que esta resulta favorable para el particular), que la autoridad demandada se niegue a dar debido cumplimiento a la sentencia de mérito, situación que deja en total estado de indefensión al particular, toda vez que aún y cuando existe resolución favorable para este, no existe acatamiento por parte de la demandada al fallo en comento.

Ahora bien, ya es bien sabido que "las sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación al resolver el juicio de nulidad, son de

carácter declarativo, por lo tanto no motivan por si mismas en forma directa la ejecución forzosa de ellas.”(35)

En esa tesitura y no obstante que existe la instancia de queja como medio de impugnación del incumplimiento de la sentencia de mérito o en su caso su cumplimiento en exceso o defecto ante la propia Sala Regional del Tribunal Fiscal que emitió la sentencia, también es sabido que dicha instancia no es totalmente efectiva para obligar a la autoridad a cumplimentar dicho fallo.

Lo anterior es así, en virtud de que “el Tribunal Fiscal Federal carece legalmente de medios coercitivos para obtener el cumplimiento coactivo de sus fallos.”(36)

Por lo tanto, es que con la finalidad de obtener el acatamiento debido de las sentencias dictadas por dicho órgano por parte de la autoridad, se proceda a solicitar ante otro órgano jurisdiccional un proceso mediante el cual se obtenga el debido cumplimiento aludido.

Es así, que la sentencia meramente declarativa pasará a ser un mandamiento idóneo por si mismo para exigir su ejecución.

Esto es así, toda vez que si “las resoluciones del Tribunal Fiscal de la

(35) Salvador Castro Zavaleta. Práctica del Juicio de Amparo, 3ª Edición. México. Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor. 1990. p. 486

(36) Id.

Federación son definitivas y poseen la fuerza de cosa juzgada.”(37) y por tal razón “crean una obligación a cargo de un órgano administrativo, la cual es correlativa del derecho de un particular, no puede negarse que cuando se desobedece o se deja de cumplir el fallo de la Sala Fiscal, se incurre en una violación de garantías puesto que se priva a un individuo del derecho que surge de una sentencia firme, pronunciada por autoridad competente.”(38)

Para el efecto de robustecer lo anteriormente señalado, es procedente invocar la siguiente Tesis Jurisprudencial, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que es en el sentido del siguiente tenor:

“TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. EJECUCION DE SUS SENTENCIAS.- Como las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, en tratándose de juicios de nulidad, no son constitutivas de derecho, sino únicamente declarativas, no pueden tener ejecución alguna, ya que se limitan a reconocer la validez de la resolución administrativa o declarar su nulidad. En tal virtud, al admitir una Sala del Tribunal Fiscal sentencia reconociendo la validez de la resolución ante ella impugnada, no se ejecuta dicha sentencia sino que se deja expedito el derecho de las autoridades fiscales para llevar a cabo sus propia determinación.

(37) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Op cit. p. 235

(38) Id.

Amparo Directo 3761/69. Garabet Masmanian Arutun.

Unanimidad de 5 votos. Ponente: Mtro. Carlos del Río Rodríguez. Secretaria Lic. Fausta Moreno Flores. 12 junio 1970."(39)

Por lo anterior se desprende que las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal Federal son susceptibles de no acatarse por parte de la autoridad situación que se traduce en la especie de manera contraria a la ley, ya que la negativa, la omisión, el exceso o el defecto en el cumplimiento de una sentencia dictada por el Tribunal Fiscal Federal, no están de ninguna manera legalmente fundadas y motivadas, por tal razón resulta claro que como consecuencia a tal actuar de la autoridad ha lugar a la interposición del juicio de amparo indirecto tramitado ente los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa, por violación de los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Ahora bien, para que resulte procedente el juicio de amparo indirecto en contra de lo anteriormente manifestado, es necesario que se observen determinados requisitos de procedibilidad, mismos que contempla al artículo 114 fracción II de la Ley de Amparo, la cual señala:

"ARTICULO 114.- El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

II.- Contra actos que no provengan de Tribunales

(39) Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1970. Segunda Sala. Pág. 125.

Judiciales, Administrativos o del Trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia."

Ahora bien, en el caso concreto el acto de autoridad contra el cual se pide el amparo y protección de la Justicia de la Unión, se hace consistir en el indebido cumplimiento a la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo (Tribunal Fiscal de la Federación), traducíendose el "indebido" cumplimiento en un total incumplimiento al fallo en comento, o cumplimiento en exceso o defecto del mismo.

Por tanto se busca que se conceda el amparo y protección Constitucional para el efecto de que la autoridad omisa en cumplimentar el fallo correspondiente del Tribunal Fiscal, de él debido cumplimiento al mismo.

Ahora bien, una vez determinado dicho acto autoritario de molestia, considerado como violatorio de garantías individuales, se procede a solicitar el amparo al Juzgado de Distrito, mediante un escrito de demanda de amparo, entendiéndose esta como "el acto procesal por virtud del cual se ejercita la

acción respectiva por su titular, que es el agraviado, y quien, mediante su presentación, se convierte en quejoso, es el elemento que inicia el procedimiento Constitucional, y que encierra la petición concreta que traduce el objetivo esencial de la citada acción: obtener la protección de la Justicia Federal.”(40)

De la anterior transcripción, con toda claridad se puede desprender que tal y como Burgoa lo señala: “la acción es el derecho público subjetivo de obtener el servicio público jurisdiccional y que la demanda es el acto procesal, proveniente del titular de dicha acción, en el cual aquel derecho se ejercita positiva y concretamente.”(41)

Ahora bien, atendiendo a lo establecido por el artículo 116 de la Ley de Amparo, mismo que señala los requisitos que deben observarse respecto de la citada demanda y son:

“ARTICULO 116.- La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:

I.- El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre.

(40) Ignacio Burgoa Orihuela. El Juicio de Amparo. 10 Edición. México. Ed. Porrúa. 1996. p. 638.

(41) Id.

II.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado.

III.- La autoridad o autoridades responsables; el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación, cuando se trate de amparos contra leyes;

IV.- La ley o acto que de cada autoridad se reclama; el quejoso manifestará bajo protesta de decir verdad, cuales son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación;

V.- Los preceptos Constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 1º de esta ley;

VI.- Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 1º de esta ley, deberá precisarse la facultad reservada a los estados que haya sido invadida por la autoridad federal, y si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución General de la República que

contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida.”

2.2. - PROCEDIMIENTO DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

Una vez desahogados los anteriores requisitos, se deberá presentar la demanda ante el propio Juez de Distrito competente, cabe mencionar que una diferencia existente entre el amparo indirecto y el directo, radica en que este se presenta ante la propia autoridad responsable, siendo que en el primero se presenta directamente ante el juzgador de amparo.

Satisfechos los anteriores requisitos y presentada que fue la demanda, el Juzgado procederá a dictar un acuerdo en el que se admita a trámite la demanda, se deseche o se mande aclarar esta.

El auto admisorio se dicta una vez que se examinó la demanda de amparo y de esta se desprende que la acción que en ella se ejercita o pretende no trae en sí misma ningún vicio de improcedencia, de que es suficientemente clara y su presentación cumplió con los requisitos exigidos por la ley, esto con fundamento en el artículo 147 de la Ley de Amparo que señala: “si el Juez de Distrito no encontrare motivo de improcedencia, o se hubiesen llenado los requisitos omitidos, admitirá la demanda...”

El auto de desechamiento de la demanda de amparo, es el proveído contrario u opuesto al de admisión de la misma. Consiguientemente, tiene que fundamentarse en las circunstancias antagónicas a las que sirven de base al

auto de admisión.”(42)

Así, el artículo 145 de la Ley de Amparo señala: "El Juez de Distrito examinará, ante todo, el escrito de demanda; y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano, sin suspender el acto reclamado."

También existe el auto aclaratorio, mismo que consiste en un desechamiento de la demanda, pero no con el carácter definitivo a que alude el artículo 145 de la Ley de Amparo, sino que es provisional, ya que este manifiesta que no se tendrá por admitida la demanda hasta en tanto no se cumpla con algún requisito señalado en dicho auto, o que aclare su demanda, por tal hasta que cumplimente dicha prevención no se tendrá por admitida a trámite la demanda de amparo, y hasta que se desahogue de manera debida el mismo se admitirá a tramite la misma.

Tal situación esta contemplada en el artículo 146 del ordenamiento legal en comento, mismo que señala: "Si hubiere alguna irregularidad en el escrito de demanda, si se hubiere omitido en ella alguno de los requisitos a que se refiere el artículo 116 de esta ley, si no se hubiere expresado con precisión el acto reclamado o no se hubiesen exhibido las copias que señala el artículo 120, el Juez de Distrito mandará prevenir al promovente que llene los requisitos omitidos, haga las aclaraciones que corresponda o presente las copias dentro del término de tres días, expresando en el auto relativo las

(42) Ignacio Burgoa Orihuela. Op.cit. p. 647

irregularidades o deficiencias que deban llenarse, para que el promovente pueda subsanarlas en tiempo."

Una vez desahogadas las prevenciones o por no haberse dado estas, se tendrá por admitida la demanda de amparo, para lo cual se correrá traslado a la autoridad demandada para el efecto de que rinda su informe previo y el justificado.

El informe previo que rinde la autoridad demandada, es el oficio que esta gira al Juzgado de Distrito correspondiente para hacerle saber si son o no ciertos los actos reclamados a esta, y el Justificado es el derecho procesal que tiene la misma de contestar la demanda de amparo instaurada en su contra.

Ahora bien, para el maestro Burgoa el informe justificado "Es el documento en el cual la autoridad responsable esgrime la defensa de su actuación impugnada por el quejoso, abogando por la declaración de Constitucionalidad de los actos reclamados y por la negación de la protección federal al actor o por el sobreseimiento del juicio de amparo, lo cual constituye la contrapretención que opone al agraviado."(43)

Para el caso de que la autoridad omita rendir su informe justificado, se establece una presunción salvo prueba en contrario en el sentido de que existe la certeza del acto reclamado, no implicando la falta del mismo una confesión o aceptación e la inconstitucionalidad reclamada, pues sólo se hace

(43) Ibid., p. 650

presumir la certidumbre del acto reclamado, no por ello se supondrá la inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya esta situación deberá ser probada por el quejoso.

La rendición del informe justificado será dentro del término de cinco días, contados a partir del día siguiente en que las autoridades responsables queden aplazadas el mismo se podrá ampliar hasta por otros cinco días si así lo considera pertinente el Juez por ser un asunto cuya importancia lo amerite.

Ahora bien, sí la autoridad responsable en su informe niega la existencia del acto reclamado, el quejoso deberá de comprobar la certeza de este y su inconstitucionalidad, así lo sostiene la siguiente jurisprudencia:

"El hecho de que en el informe con justificación se niegue la existencia del acto que se reclama, no es motivo para sobreseer por improcedencia, privándose al quejoso del derecho de probar en la audiencia del juicio, la existencia de los actos negados por la autoridad."

Así pues, sí el quejoso no desvirtúa la negativa de la responsable, "el Juez de Distrito procederá a sobreseer el juicio de garantías en cuestión, con fundamento en la fracción IV del artículo 74 de la Ley de Amparo."(44)

(44) Hugo Carrasco Iriarte. Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal. 3ª Edición. México. Ed. Themis. 1992. p. 446

Continuando con el juicio que nos ocupa, la etapa procedimental que continua, es la celebración de las audiencias Incidentales y Constitucionales, la Incidentales se llevará a cabo en el supuesto de que en el escrito inicial de demanda se solicite suspensión del acto reclamado, para lo cual "el Juez de Distrito pedirá informe previo a la autoridad responsable, quien deberá rendirlo dentro de veinticuatro horas."

Una vez transcurrido dicho término con el informe previo o sin el se celebrará la audiencia incidental, dentro de setenta y dos horas, excepto si se señaló día y hora para esta en el auto inicial, en esta, el Juez recibirá las pruebas documental o de inspección ocular únicamente, procediendo a resolver en la documental o de inspección ocular únicamente, procediendo a resolver en la misma audiencia si se concede o niega la suspensión provisional del acto reclamado, "en este caso la procedencia y requisitos del otorgamiento de la suspensión se rige por lo dispuesto en los artículos 124 y 135 de la Ley de Amparo y no obstante que se satisfagan los requisitos legales, es facultad discrecional del Juez de Distrito conceder o negar la suspensión."(45)

Ahora bien, la audiencia Constitucional recibe este nombre porque en ella "las partes aportan elementos que ofrezcan al juzgador datos para la solución de la cuestión constitucional o de la improcedencia de la acción de amparo, así como la pronunciación de la sentencia constitucional."(46)

(45) Alfonso Trueba Olivares. Derecho de Amparo. 2ª Edición. México, Ed. Porrúa, 1992. p. 88.

(46) Ignacio Burgoa Orihuela. Op cit., p. 658

Doctrinariamente, la audiencia constitucional consta de tres periodos, el probatorio, el de alegaciones y el de fallo o sentencia, el probatorio comprende el ofrecimiento de pruebas, su admisión y su desahogo, con fundamento en el artículo 150 de la ley de la materia, en el juicio de amparo son admisibles toda clase de pruebas, excepto la de posiciones y las que fueren contrarias a la moral y las buenas costumbres, las pruebas se ofrecen y rinden en la audiencia constitucional excepto la documental que puede presentarse con la demanda.

Para el caso de prueba testimonial o pericial, esta deberá anunciarla cinco días antes de la celebración de la audiencia constitucional, anexando el interrogatorio para los testigos y el cuestionario para los peritos, una vez desahogadas las pruebas se presentaran alegatos verbales o de manera escrita.

Cabe mencionar que existe la posibilidad de diferir la celebración de la audiencia es posible diferir la audiencia constitucional, en el caso de que se actualice en la especie, el supuesto contenido en el artículo 152 de la ley de amparo, mismos que se traduce en que cuando alguna autoridad omita expedir en favor de alguna de las partes copias certificadas de documentos o constancias que tenga en su poder y se ofrezcan como prueba en la audiencia; de igual manera se diferirá la audiencia cuando el emplazamiento al tercero perjudicado sea próximo a la celebración de la audiencia, no teniendo por tanto este el término legal de cinco días para ofrecer prueba pericial o testimonial, situación que dejaría al mismo en estado de indefensión; asimismo se diferirá la audiencia en el caso de que el quejoso tenga que ampliar su demanda porque

"el informe justificado rendido por las autoridades responsables aparezca que de otra autoridad provienen los actos reclamados, o cuando estos se funden o emanen de algo que no haya sido impugnado."(47), y este se haya presentado momentos antes de celebrarse la audiencia.

También procede el diferimiento de la audiencia constitucional, para el caso de que no se hayan rendido los informes respectivos de los peritos designados para ello en el desahogo de la prueba pericial; y así también procederá el diferimiento si no se hubiese emplazado a juicio a las autoridades responsables y al tercero perjudicado y por ultimo se difiere la audiencia si la autoridad presenta de manera extemporánea el rendimiento de su informe justificado.

La audiencia constitucional es susceptible de suspenderse en el supuesto comprendido en el artículo 153 de la ley de amparo, que versa en el caso de que en el transcurso de la audiencia constitucional una de las partes presentare un documento como prueba y la otra parte la objetare como falso, situación que traerá la suspensión de la audiencia para continuarla dentro de los diez días siguientes, término en el cual "se deberán presentar las pruebas y contrapruebas relativas a la autenticidad del documento.", asimismo procede la suspensión de la audiencia "cuando por su propia naturaleza, se desahogue en ella la prueba de inspección ocular que tenga que practicarse fuera del local del

(47) Ibid. p. 668

Juzgado o fuera de la jurisdicción del Juez de Distrito.”(48)

Respecto de la segunda etapa de la audiencia constitucional, nos referiremos ahora al periodo de alegatos, mismos que con fundamento en el artículo 155 de la ley de amparo, deberán producirse por escrito, es de manifestarse que en estos, las partes se abocan sustancialmente a determinar las violaciones constitucionales (quejoso), así como a desvirtuar las mismas (responsable), dichos alegatos serán tomados en consideración por la Juzgadora en el momento de emitir resolución.

2.3. - RESOLUCION DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

Una vez concluido el periodo de alegatos, se desarrolla la tercera etapa de la audiencia constitucional, es decir la pronunciación del fallo o sentencia constitucional, “la que se ajustara a la regla lógico-jurídica de que el Juez de Distrito analice y resuelva, previamente al examen de los conceptos de violación, y por ende a la consideración sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados.”(49), dicha sentencia, una vez substanciado el juicio y no hubiere nada pendiente por desahogar, manifestará si se concede o niega la Justicia y Protección de la Justicia de la Unión al quejoso.

En la práctica, el momento de dictar sentencia es una vez que se ha

(48) Ignacio Burgoa Orihuela. Op cit. p. 670

(49) Id.

cerrado la instrucción, entendiéndose esta situación, cuando no ha quedado ninguna situación pendiente de desahogar, siendo que por regla general dentro de los quince días siguientes al cierre de la instrucción se dicte la misma, aunque cabe mencionar que en la especie se ha dado la posibilidad que dentro de la misma audiencia constitucional se dicte la sentencia, si es que la carga de trabajo del Juzgado así lo permite, o si el asunto resulta evidentemente fácil de resolver.

**CAPITULO 3- INEFICACIA DE LA INSTANCIA DE QUEJA
PREVISTA EN EL ARTICULO 239-B DEL CODIGO FISCAL DE LA
FEDERACION PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE LAS
SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA
FEDERACION.**

- 1.- Ejecución de las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación.

- 2.- La queja como medio para hacer cumplir las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación.
 - 2.1.- Antecedentes de la instancia de queja.
 - 2.2.- Naturaleza jurídica de la queja.
 - 2.3.- Procedencia.
 - 2.4.- Problemática observada con relación a la queja.
 - 2.4.1.- Violación formal y material
 - 2.4.2.- Impugnación de la Notificación de la resolución motivo de la queja.
 - 2.4.3.- Repetición de la resolución impugnada.

- 3.- Ineficacia de la queja.

1 EJECUCION DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

"El Tribunal Fiscal de la Federación, órgano ante el cual se ventila el juicio de nulidad, nace al amparo de la Ley de Justicia Fiscal, expedida el 27 de agosto de 1936, por el presidente Lázaro Cárdenas, en uso de sus facultades extraordinarias en materia hacendaria que le fueron conferidas por el Congreso de la Unión y el primer Ordenamiento Regulator de la Justicia Administrativa en nuestro país."(50)

En la exposición de motivos de la citada Ley de Justicia Fiscal, quedaron plasmados diversos postulados entre los cuales se establecía que el Tribunal Fiscal de la Federación sería un órgano jurisdiccional independiente de la administración activa de la cual emanan las resoluciones administrativas de cuya legalidad conoce, dotado de plena autonomía y estaría encargado de declarar la nulidad o reconocer la validez de tales actos dictados por las autoridades, y sus fallos únicamente estarían sujetos ante las instancia correspondientes ante los órganos del Poder Judicial.

Lo que significa que las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación serían declarativas las que se concretarían a determinar la existencia o inexistencia de derechos y obligaciones, y en algunos casos, podían ser también condenatorios, como cuando se mandaba reponer el procedimiento

(50) Revista Del Tribunal Fiscal De La Federación. Obra conmemorativa de la segunda reunión de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación. 1993. P. 35

o cuando se anulaba una resolución favorable a un particular, si el juicio hubiese sido promovido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En esa misma Ley de Justicia Fiscal en su artículo 57, se establecía que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación tendrían fuerza de cosa juzgada, la que de acuerdo a la exposición de motivos de dicho cuerpo legal era absoluta si era favorable al particular ya que las autoridades únicamente podían interponer el recurso de queja ante el pleno por violación de jurisprudencia, y resultaba relativa, ya que una sentencia adversa podía combatirse vía juicio de amparo a fin de que quedara sin efectos.

La ley de Justicia Fiscal tuvo muy corta vida, ya que el 30 de diciembre de 1938, se promulgó el primer Código Fiscal de la Federación, que entró en vigor el 1 de enero de 1939, en este código se otorgaron al Tribunal Fiscal facultades para dar las bases necesarias para liquidar impuestos que estuviera a su cargo revisar, y en el que se reiteró que sus sentencias tendrían fuerza de cosa juzgada, sin embargo la autoridad demandada podría negarse expresamente a cumplirlas, lo que originaba que los particulares tuvieran que recurrir al juicio de amparo para obtener la ejecutoriedad de las sentencias dictadas por el propio tribunal, y si el particular obtenía el amparo y protección de la Justicia de la Unión, la autoridad todavía podía recurrir la resolución del Juez de Distrito correspondiente, de donde se desprende que el Tribunal Fiscal carecía de imperio para hacer cumplir sus sentencias.

Tal situación subsistió durante la vigencia del citado Código Fiscal de 1938 y los subsecuentes códigos que entraron en vigor el 1 de enero de 1967 y

1 de enero de 1981, a excepción del título VI denominado "DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO " que entró en vigor el primero de abril de ese año, siendo que en el artículo 239 fracción III, párrafo segundo de ese ordenamiento, se señala que la sentencia puede obligar a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, el que deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses, pero no se estableció ninguna sanción a la autoridad en caso del incumplimiento de la sentencia.

De lo anterior, se traduce que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación podían señalar efectos al declarar la nulidad del acto controvertido, sin embargo, el Tribunal no fue dotado de competencia para obtener la ejecución de sus fallos, como lo ha reiterado el Poder Judicial de la Federación, al señalar que las sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación únicamente son declarativas, lo anterior lo ha manifestado en virtud de diversas tesis jurisprudenciales, tal y como a continuación se demuestra como lo hace en la siguiente jurisprudencia:

"SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. EJECUCION DE.- Como las sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación, al resolver los juicios de nulidad, no son constitutivas de derecho, sino únicamente declarativas, cuando una Sala de éste Tribunal al resolver pronuncia sentencia reconociendo la validez de la resolución ante ella impugnada, no se ejecuta dicha sentencia, sino que se deja expedito dicho derecho de las autoridades fiscales para llevar a cabo su determinación."

De la anterior jurisprudencia, se desprende claramente que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, desde su creación, no han sido susceptibles de ejecutarse por la vía coactiva, ya sean desfavorables al administrado o contribuyente o a las autoridades administrativas.

Lo anterior es así, toda vez que esta situación obedece a varios supuestos, "el primero podemos señalar que consiste en que el Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo preponderantemente de anulación y que el matiz de la plena jurisdicción que contiene no le otorga facultades para ejecutar en forma coactiva sus sentencias, y en segundo lugar porque cuando se controvierten créditos fiscales, competencia mayoritaria fiscal de la federación, la ejecución de los mismos, se lleva a cabo por parte de una autoridad misma que resulta ajena al Tribunal Fiscal de la Federación, toda vez que esta autoridad ejecuta dicho crédito mediante el procedimiento administrativo de ejecución propio de ella."(51)

Debe reconocerse ampliamente que si bien las sentencias del tribunal, las cuales son de carácter declarativo y por ende no traen aparejada ejecución, cuando estas han causado estado y son adversas a las autoridades administrativas, estas cumplen voluntariamente con las mismas lo que en muchas ocasiones basta con la cancelación del crédito fiscal impugnado, cuando dichas sentencias son adversas a los administrados o contribuyentes, en los

(51) Jorge Rojas Yañez. Derecho Tributario Mexicano. 2ª Edición. México. Ed. Trillas. 1994. p. 271.

casos en los cuales se controvierte un crédito fiscal, el procedimiento económico coactivo es realizado por las autoridades ejecutoras encargadas de llevarlo a cabo.

Sin embargo, existen algunos casos en los cuales no se sabe a ciencia cierta si es por ignorancia, por mala fe o por un franco desacato, que las autoridades incumplen con las resoluciones emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación, sin que en el ámbito de juicio de nulidad existiera algún mecanismo para lograr la ejecución de dichas sentencias.

De acuerdo con lo antes expuesto se afirma categóricamente que "no existe dentro del juicio de nulidad un medio a través del cual se pueda obligar ya sea al actor o a la demandada a cumplir con las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación"(52)

En conclusión, el Tribunal Fiscal Federal carece de las facultades que tiene los órganos Judiciales Federales para hacer cumplir sus resoluciones, toda vez que conforme al artículo 108 segundo párrafo correspondientes al capítulo XII de la Ley de Amparo, se establece la consecuencia jurídica de la repetición de un acto reclamado o el incumplimiento de la sentencia dictada en El juicio correspondiente, por parte de la autoridad, mismo artículo que a la letra establece:

"ARTICULO 108.- ...Cuando se trate de la repetición del

(52) Id.

acto reclamado, así como en los casos de inejecución de sentencia de amparo a que se refieren los artículos anteriores, la Suprema Corte de Justicia determinará, si procediere, que la autoridad responsable quede inmediatamente separada de su cargo y la consignará al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente."

Del artículo anteriormente transcrito, se desprende la obligatoriedad relativa a la ejecución de las sentencias que conceden al quejoso el amparo y que han causado ejecutoria, las que está obligada a cumplir la autoridad responsable dentro del término de 24 horas o dictar las medidas tendientes para que en ese termino se encuentren en vías de ejecución, señalando asimismo dichos dispositivos los procedimientos para lograr el cumplimiento cuando la autoridad responsable repite el acto reclamado o retrase su cumplimiento, llegando incluso hasta el uso de la fuerza pública a fin de que se cumplimente en forma debida su sentencia, o como se desprende de la anterior transcripción inclusive se dará vista al Ministerio Público para el efecto de iniciar el ejercicio de la acción penal correspondiente, pues de no ser así, se le restaría eficacia al juicio de amparo.

2. LA QUEJA COMO UN MEDIO PARA HACER CUMPLIR LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE LA FEDERACION.

2.1 ANTECEDENTES DE LA INSTANCIA DE QUEJA

En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal se expresó que el juicio de nulidad que la misma regulaba, "es el que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación."

Se mencionó de igual manera que "sería el acto y a lo sumo el órgano el sometido a la jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación, no el estado como persona jurídica, dicho tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos."

Los conceptos resumidos anteriormente han servido de base para afirmar que el Tribunal Fiscal Federal es un tribunal administrativo de anulación, tal afirmación se ha repetido una y otra y otra y otra vez, pero es necesario mencionar que si bien la doctrina conoce dos grandes tipos de contencioso, el de anulación y el de plena jurisdicción, "los mismos se distinguen substancialmente por las facultades del juez, en el primero se limita a constatar la legalidad del acto y, llegada el caso, a declarar su nulidad; en tanto en el segundo el juez no solo se limita a efectuar la declaratoria de nulidad, sino que goza de facultades, entre otras para hacer cumplir sus determinaciones y puede ordenar a la autoridad administrativa la emisión de un nuevo acto siguiendo determinados lineamientos jurídicos".(53)

En el artículo 58 de la ley de Justicia Fiscal, se señalaba que cuando

(53) Sergio Martínez Rosaslanda. El Contencioso Administrativo en el Tribunal Fiscal de la Federación, obra conmemorativa de su 45 aniversario, México. Ed. del Tribunal Fiscal de la Federación. 1982. Tomo II p. 9

la sentencia declaraba la nulidad y salvo que se limitara a mandar reponer el procedimiento o a reconocer la ineficacia del acto, indicaría de manera concreta en que sentido debía dictarse la nueva resolución de la autoridad fiscal.

Ahora bien, de acuerdo con lo anterior, "se acredita que el Tribunal Fiscal de la Federación no ha sido desde su origen un tribunal administrativo de anulación, aunque, desafortunadamente tampoco lo ha sido de plena jurisdicción, entonces ¿cual ha sido la naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación?, la de un tribunal de anulación dotado de un matiz de plena jurisdicción."(54)

Lo afirmado anteriormente es un poco arriesgado, ya que tal aseveración pasa por alto que verdaderamente el Tribunal Fiscal de la Federación no tiene en ningún Código Fiscal Federal, ya sea el de 1938, 1966 y 1981 un verdadero matiz de plena jurisdicción, solo endeble intentos de esta.

Esto es así, ya que como consecuencia a una reforma que sufrió el Código Tributario Federal el 26 de diciembre de 1987, se introdujo el artículo 239 TER, conforme al cual se sigue un procedimiento específico para controvertir los actos repetidos indebidamente, así como de aquellos que incurran en exceso o en defecto al cumplir una sentencia emitida por el Tribunal Fiscal, el precepto de referencia constituye el levísimo matiz de plena jurisdicción a que se hace referencia en el párrafo anterior.

(54) Revista Del Tribunal Fiscal De La Federación. Op cit, p. 88

Pero remontándonos a la Ley de Justicia Fiscal de 1936, como ya se sabe se implantó el juicio de nulidad de corte francés, creando al mismo tiempo el Tribunal Fiscal de la Federación, en dicha ley se dijo que el contencioso que se tramitaría en dicho tribunal sería aquel que la doctrina conoce como contencioso administrativo de anulación, sin embargo ya hemos visto que en las sentencias emitidas por dicho tribunal con apoyo en ese ordenamiento, no se limitaba a declarar la nulidad de la resolución impugnada, sino que, en su caso, podía ordenar la emisión de un nuevo acto, que siguiera los lineamientos señalados en la sentencia.

En la actualidad, cuando se impugna ante el Tribunal Fiscal de la Federación una resolución recaída a una instancia administrativa o algún recurso administrativo, si se declara la nulidad de la resolución impugnada, se actualiza un tenue aspecto de plena jurisdicción consistente en no limitarse a declarar la nulidad de la resolución impugnada pues en este supuesto quedaría sin resolver la instancia o recurso administrativo hechos valer, sino que se ordena a la autoridad administrativa los términos conforme a los cuales debe dictar su nueva resolución.

Esto es así, "toda vez que en el Código Fiscal de la Federación no se indica cual es el efecto jurídico si la autoridad administrativa no cumple con la sentencia dictada por el Tribunal, ya que no existen en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, ni en el Código Fiscal de la Federación de 1938, ni en el de 1966, mecanismos conforme a los cuales se puedan hacer cumplir las determinaciones del Tribunal Fiscal de la Federación, pues ni siquiera se menciona, en los casos en los cuales se declare la nulidad de la resolución impugnada para los efectos

de que se emita una nueva, la forma de hacer cumplir dicha sentencia, ni las consecuencias de su incumplimiento".(55)

En el Código Tributario Federal de 1881, es cuando se hace mención por primera vez de la obligación que tienen las autoridades de cumplir con las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación en un plazo determinado, efectivamente el mismo señalaba:

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

Pero desafortunadamente, no se establece ninguna consecuencia para el caso de incumplimiento, más adelante en el año de 1982, se modifica el referido artículo 239 del código Fiscal Federal vigente, en los siguientes términos:

"Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto, o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de 4 meses aún y cuando haya transcurrido el plazo que señala el artículo 67 de éste Código."

Al igual que en la redacción original no se estableció tampoco la

(55) Raúl Rodríguez Lobato. Derecho Fiscal. 2ª Edición. México. Ed. Harla. 1988. p. 284

consecuencia para el incumplimiento de la autoridad; en pero dicho agregado constituye el antecedente conforme al cual se puede exigir el cumplimiento de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, puesto que es la primera vez que se menciona al plazo en el cual deberá darse cumplimiento a la misma.

No es sino hasta el Código Fiscal de la Federación vigente,(de 1981), que se reforma el artículo 239 TER, para pasar a ser el artículo 239-B, mencionando por vez primera de la obligación que tienen las autoridades de cumplir con las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, en un plazo determinado y una "sanción" en caso de incumplimiento.

En efecto, en el Código Fiscal de la Federación vigente se establece en su artículo 239-B lo siguiente:

"ARTICULO 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...

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

2.2 NATURALEZA JURIDICA DE LA QUEJA.

El legislador del Código Fiscal de la Federación, a omitido distinguir si la queja prevista en el artículo 239-B del citado ordenamiento legal constituye un recurso, un incidente o alguna otra figura, pues sólo la denomina indefinidamente como queja. En el ejercicio cotidiano se hace alusión a dicha figura, en unos casos como incidente y en otros como recurso de queja.

En el precedente SR-III-26, DE LA Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación, se alude a dicha figura como incidente de queja, en tanto que en el diverso SR-VIII-42, de la Sala Regional del Norte Centro, de éste propio Tribunal se le señala como recurso de queja.

"INCIDENTE DE QUEJA.- QUEDA SIN MATERIA AL REVOCARSE EL ACTO DE INCUMPLIMIENTO.- Si al rendir la autoridad el informe a que se refiere la fracción II del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación en vigor, manifiesta y acredita fehacientemente haber revocado el acto de incumplimiento que dio origen al incidente de queja, es procedente declarar sin materia este."

"RECURSO DE QUEJA.- CASO EN EL QUE PROCEDE.- Si las Salas del tribunal Fiscal de la Federación ante la circunstancia de que la autoridad no analizó todos los argumentos que hizo valer la recurrente en su instancia de

inconformidad, declara la nulidad de la resolución en sentencia que ha quedado firme, para el efecto de que se emita otra apegada a derecho y, la autoridad, al cumplirla, vuelva a incurrir al referido vicio de procedimiento, procede que la actora en su contra interponga el recurso de queja previsto en el artículo 239-B del Código Fiscal Federal, ya que el agravio que ante tal efecto se haga valer en el juicio de nulidad, resulta inoperante.”(56)

Para algunos autores “La naturaleza de esta figura es de un recurso, tanto por el momento procesal en que se presenta una vez concluido el juicio, como por el objeto que se persigue con su creación, consiste en otorgar un medio para hacer cumplir las decisiones del órgano jurisdiccional y que no quede el afectado en un estado de indefensión.”(57)

No obstante, si tomamos como puntos de referencia a la Ley de Amparo, la figura de la queja que nos ocupa, goza de una naturaleza mixta parecida al del recurso de queja y al del incidente de inejecución de sentencia.

Desde luego, conforme al artículo 95 fracción IV de la Ley de Amparo, el recurso de queja es procedente contra las autoridades responsables, cuando incurren en exceso o defecto en la ejecución de la

(56) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Op.cit. p. 54

(57) Leopoldo Arreola Ortíz. Naturaleza Activa de las Resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación. Boletín del Tribunal Superior de Justicia, México. 1994. P. 58.

sentencia dictada, en los casos a que se refiere el artículo 107, fracciones VII y IX, de la Constitución Federal, cuando se haya concedido al quejoso el amparo.

Por otra parte, conforme a lo previsto en los artículos 104, 105, 106 y 107 de la Ley de Amparo, en forma incidental se puede denunciar el incumplimiento de la sentencia, y de acuerdo con el artículo 108 del mismo ordenamiento legal ,a repetición del acto reclamado.

En mi opinión, contrariamente a lo sostenido por el autor antes señalado, la queja prevista en el artículo 239-B del Código Fiscal Federal, no

constituye un recurso, puesto que en forma limitativa el referido Código, sólo establece como tales el de reclamación previsto en el artículo 242 y el de revisión, establecido por el artículo 248.

Con independencia de lo anterior, la figura en comentario no tiene la naturaleza de recurso, puesto que a través de ella no se controvierte ningún acto emitido por algún Magistrado o Salas, ya sea Regional o Superior, del Tribunal Fiscal de la Federación.

Por tanto, si tomamos en cuenta que se trata de un planteamiento accesorio, con motivo del proceso, entonces se trataría de incidente común, que no es de previo y especial pronunciamiento, sin embargo, el capítulo Sexto

del Código Fiscal de la Federación denominado " de los incidentes", no aluden a dicha figura.

De igual manera, "para determinar la naturaleza jurídica de la queja debemos atender fundamentalmente a la actividad del órgano juzgador que conoce de la misma".(58)

En todo caso tomando los elementos relativos al recurso de queja y al incidente de inejecución de sentencia previstos en la Ley de Amparo se llega a la conclusión de que la naturaleza jurídica de la queja es de una Instancia, entendida esta expresión en el sentido de ser un medio de defensa no especificado y en esa virtud se concluye que la aceptación correcta de la figura en estudio debe ser la de instancia de queja.

"En la Ley de Amparo existen dos medios de defensa para impugnar la inactividad de las autoridades que se traducen en incumplimiento de las ejecutorias y cuando al emitirse una nueva sentencia en cumplimiento de la ejecutoria se incurra en exceso o defecto, en estos casos los administrados o contribuyentes tienen a su alcance los incidentes de inejecución de sentencia y el recurso de queja."(59)

(58) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Op cit, p. 33

(59) Id.

Las anteriores figuras constituyen, seguramente, la fuente en el cual se inspiró el legislador del Código Fiscal de la Federación al establecer la figura de la instancia de queja.

2.3 PROCEDENCIA.

Según el contenido del artículo 239-B del Código Fiscal Federal, la procedibilidad de la instancia de queja se encuentra limitada únicamente a los siguientes casos:

"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 sentencia.

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

Desde luego, las hipótesis anteriores deben actualizarse a través de una resolución expresa y que conste en un documento, quedándose excluida cualquier otra posibilidad tal como las ordenes telefónicas o verbales dirigidas a los administrados o contribuyente.

En el propio artículo 239-B, se establece a su vez dos grandes limitaciones, la primera consiste en que únicamente puede promoverse por una

sola vez y la segunda es que no procede contra actos negativos de la autoridad administrativa.

En relación con esta última expresión no se señala en el precepto de referencia lo que debe entenderse como actos negativos. Pero desde el punto de vista del doctrinario Briseño, deberá entenderse por actos negativos "la ausencia de actuación de la autoridad administrativa, que quede compelida a emitir una nueva resolución."(60)

Constituye un primer requisito de procedibilidad el que la instancia de queja se interponga en contra del incumplimiento de sentencia firme.

Ahora bien, por sentencia firme debe entenderse aquella que ha causado estado, puesto que no debe olvidarse que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación no traen aparejada ejecución, se estima que causan estado las sentencias respecto de las cuales no se hagan valer algún medio de defensa por parte de las autoridades demandadas.

En el caso concreto sería el recurso de revisión previsto en el artículo 248 del Código Fiscal Federal, ante los Tribunales Colegiados de Circuito, Igualmente, se debe añadir que causan estado las sentencias recurridas, confirmadas en la ejecutoria respectiva.

(60) Humberto Briseño Sierra Derecho Procesal Fiscal. 3ª Edición. México. Ed. Porrúa. 1990. p.

Conviene reiterar que en contra del exceso o defecto, o del incumplimiento de una sentencia ejecutoria, pronunciada por los Tribunales del Poder Judicial Federal, cuando conocen del juicio de amparo, el administrado o contribuyente tiene a su alcance el recurso de queja y el incidente de inejecución de sentencia, previstos en la Ley de Amparo.

Deberá destacarse que en los términos del artículo 239-B Fracción IV del Código Fiscal de la Federación, se señala por vez primera en el desarrollo del juicio de nulidad mexicano, que 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 20 días para que de el cumplimiento correcto al fallo, señalando la forma y los términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir.

Como se advierte del enunciado anterior, no sólo se priva de efectos al acto administrativo emitido en exceso o defecto en el cumplimiento de una sentencia procediendo la Sala a declararlo sin efectos, sino que además de esto, también se concede un término específico a la autoridad para que le dé cumplimiento debido al fallo,

Por lo que toca a la repetición de actos anulados, de constatarse dicha situación, se deja sin efectos el acto repetido, y se ordena al funcionario responsable se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones, asimismo se notifica a un superior la resolución recaída a la instancia de queja para que proceda jerárquicamente, y por ultimo, se faculta a la Sala del Tribunal para

imponer una sanción pecuniaria al funcionario responsable, a manera de sanción por repetir el acto de mérito.

"Interpuesta que hubiese sido la queja, la Sala que deba conocer de la misma deberá actuar conforme a las reglas establecidas por el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación."(61)

2.4 PROBLEMATICA FRECUENTEMENTE OBSERVADA EN RELACION CON LA INSTANCIA DE QUEJA.

2.4.1. VIOLACION FORMAL Y MATERIAL.

Por otra parte, un problema más en relación con la figura de la queja ha consistido en determinar, en caso de repetición si en las hipótesis en las cuales las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación declaran la nulidad de la resolución impugnada, por omisión en el cumplimiento de formalidades y se apoyan al efecto en el artículo 238 fracciones I o II del Código Fiscal de la Federación, si ello constituye una indebida repetición del acto anulado y por ende si para su impugnación lo procedente es determinar si se promueve un diverso juicio de nulidad o se tramita la figura de la instancia de queja.

Una respuesta podría ser que "si la repetición de un acto, obedece a que en la resolución anulada se omitieron los requisitos formales exigidos por

(61) Manuel Lucero Espinosa. Op.cit. p. 87

las leyes, tales como acreditar la competencia del funcionario que dictó la resolución impugnada, la emisión de la misma en forma autógrafa, así como la ausencia de fundamentación y motivación, entonces la autoridad legalmente facultada para emitirla al hacerlo repite la resolución impugnada, (pero emitida con todos los elementos legales para ello), por lo que en contra de dicho acto no se puede hacer valer la figura de la instancia de queja.”(62)

Esto es así, toda vez que en tratándose de la declaratoria de nulidad de la resolución impugnada por incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenando o tramitando el procedimiento del que deriva dicha resolución, no inhibe (a juicio del suscrito), las facultades de la autoridad competente para emitir una nueva resolución, toda vez que esta al no haber sido llevada a juicio, la sentencia que en el caso se haya emitido no puede pararle perjuicio.

En otras palabras, “el ejercicio indebido de las funciones de la autoridad incompetente, no puede parar perjuicio a la autoridad legalmente competente y en ese supuesto el acto administrativo que llegue a emitirse por esta última, en realidad no se trataría de la repetición del acto anulado, sino en la emisión de uno nuevo, respecto del cual deben agotarse los medios de defensa respectivos, generalmente los recursos administrativos obligatorios y en su caso los recursos administrativos optativos, y el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.”(63)

(62) Revista Del Tribunal Fiscal De La Federación. Op cit. p. 98

(63) Id.

Por lo que toca a los casos en los cuales se declara la nulidad de la resolución impugnada porque la misma se encuentra suscrita facsimilarmente, la omisión de dicha formalidad no impide a la autoridad de nueva cuenta su acto, firmándolo en esta ocasión de manera autógrafa, en este supuesto tampoco existe indebida repetición del acto anulado por lo que tampoco procedería la instancia de queja.

No hay que perder de vista que lo que busca el artículo 239-B del Código Tributario Federal es que se respeten y cumplan las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación y que no se causen molestias innecesarias a los administrados, sin embargo, ello no sucede cuando se subsanan elementos de forma del acto administrativo, tal como en el que se comento con anterioridad.

En caso contrario, "cuando se anula el acto administrativo por violaciones esenciales al procedimiento, en la mayoría de los casos elevado al rango de garantía individual, no es susceptible de perfeccionarse el acto administrativo y por lo tanto su repetición si constituye una repetición indebida y por ende se daría el supuesto de procedibilidad de la instancia de queja."(64)

En lo concerniente a las sentencias que declaran la nulidad de la resolución impugnada por indebida motivación y fundamentación de ella, aquí es susceptible la repetición del acto, a condición de que se expresen los motivos y

(64) Sergio Francisco De la Garza Derecho Financiero Mexicano. 18ª Edición. México. Ed. Porrúa. 1988. p. 123

fundamentos de dicha resolución, puesto que este vicio constituye una violación de carácter formal.

Sobre el tema de la fundamentación y motivación conviene recordar que la Constitución establece en su artículo 16 que "nadie puede ser molestado en su persona, familia bienes y posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento."

Ahora bien, en lo tocante a dicho artículo se expresa que el mandamiento de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado pero en dichas prescripciones se ha hecho una distinción entre lo que constituye la falta de motivación y motivación y la indebida fundamentación y motivación, estando en la primera "cuando el mandamiento escrito carece de los motivos y circunstancias que determinan la aplicación de un determinado precepto legal; y falta de fundamentación cuando no se mencione el precepto legal en que se apoye dicho mandamiento, por el contrario estamos en presencia de indebida motivación cuando las razones o circunstancias que se invocan en el mandamiento escrito no son reales ni ciertas o no determinan la aplicación de un determinado precepto legal, en tanto que la indebida fundamentación consiste en la invocación de preceptos legales que no resultan aplicables a las razones o circunstancias que se aleguen en el mandamiento escrito en cuestión."(65)

(65) Revista Del Tribunal Fiscal De La Federación. Op cit. p.135

La falta de fundamentación y motivación ha sido denominada violación de carácter formal; en tanto que la indebida motivación o fundamentación constituye una violación de carácter material o de fondo, en esa tesitura cuando el acto administrativo carece de fundamentación o motivación el mismo es susceptible de repetirse, mientras que si dicho acto se encuentra indebidamente fundado o motivado, no es permisible su repetición, porque se trata de una violación material o de fondo.

En estos términos, y para dejar bien claro los casos en los que procede o no emitir un acto de autoridad de nueva cuenta, se ha pronunciado la Sala Superior del Tribunal Fiscal Federal, al sustentar la jurisprudencia 304, misma que a continuación se transcribe:

"SENTENCIA.- EFECTOS DE LA NULIDAD POR VICIOS FORMALES.- La declaratoria de nulidad que se efectúa de una resolución impugnada por vicios formales, como lo es la falta de fundamentación y motivación, no impide a la autoridad ejercer de nueva cuenta sus facultades, subsanando esta irregularidad, siempre y cuando esté en tiempo, esto es, la anulación de una resolución impugnada porque no se observaron todas las formalidades que legalmente debe revestir todo acto de autoridad tiene como consecuencia que este deba ser invalidado, más con dicha declaratoria no se limitan las facultades de la autoridad para la emisión de una nueva resolución, aunque no se mencionen los efectos de su nulidad, en razón de que

no es legalmente susceptible de que se le pueda impedir a la autoridad que reitere su actuación, toda vez que la sentencia no se ha ocupado de la validez del derecho sustancial.”(66)

“Para reconocer si una sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación ha sido anulada por falta de motivación y fundamentación o por indebida motivación y fundamentación, debe estarse en principio a la parte considerativa de la sentencia de que se trate y además al fundamento legal empleado al emitirse la misma, así para anular una resolución por falta de motivación o fundamentación debe invocarse el artículo 238 fracción II del Código Fiscal de la Federación, en tanto que si se trata de indebida motivación o fundamentación la sentencia debe apoyarse en la fracción IV del referido numeral del ordenamiento legal en cita, en el primer caso será permisible la repetición, en tanto que en el segundo no lo será.”(67)

De acuerdo a lo antes expuesto, no procede la instancia de queja respecto de la repetición de actos anulados por su falta de motivación y fundamentación, apoyándose en el artículo 238 fracción II del Código Fiscal de

(66) Idid. p. 102

(67) Id.

la Federación, en cambio no es dable dicha repetición cuando el acto se anula por indebida fundamentación y motivación y la sentencia se apoya en la fracción IV del precepto en comento, en este último supuesto procede la instancia de queja, la cual generalmente será fundada.

2.4.2. IMPUGNACIÓN DE LA RESOLUCION MOTIVO DE LA QUEJA.

De acuerdo a lo previsto por el artículo 239-B del Código Fiscal Federal, "la instancia de queja se interpondrá por escrito en la Sala que tuvo conocimiento del asunto, ante el Magistrado que actuó como instructor en el juicio de mérito dentro de los 15 días siguientes al que surte efectos la notificación del acto o resolución que lo provoque."⁽⁶⁸⁾

Pues bien, en el precepto en comento no se establece cual es el procedimiento a seguir para impugnar la notificación de la resolución motivo de la instancia de queja y podría pensarse que no existe un mecanismo para impugnar dicha notificación, pero esto no puede ser posible, ya que se dejaría al particular en franco estado de incertidumbre jurídica.

Por tal razón, si bien es cierto que no existe disposición expresa al respecto, a fin de no entorpecer la tramitación de la instancia de queja, ni sobre todo dejar a los administrados o contribuyentes en estado de indefensión, es posible aplicar lo dispuesto por el artículo 209 Bis del Código

(68) Yañes. Op cit. p. 311

Si resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, considerará que al actor fue sabedor del acto administrativo desde la fecha en que se le dio a conocer en los términos de la fracción II, quedando sin efectos todo lo actuado en base a aquella, y procederá al estudio de la impugnación que, en su caso, se hubiese formulado contra dicho acto.

Si resuelve que la notificación fue legalmente practicada, como consecuencia de ello la demanda fue presentada extemporáneamente, sobreseerá el juicio en relación con el acto administrativo combatido."

Conforme a la anterior transcripción, se desprende que se pueden impugnar las notificaciones de las resoluciones objeto del contencioso administrativo, las cuales por ser normas de procedimiento se adhieren al procedimiento de la instancia de queja, dado que esta se tramita de igual manera ante el Tribunal Fiscal de la Federación, por tal razón es que dicho procedimiento puede aplicarse en forma analógica, permitiendo al administrado o contribuyente la posibilidad de controvertir la notificación de resolución motivo de la instancia de queja, desde su escrito inicial y para el caso de controversia, permitirle la posibilidad de ampliar dicho escrito, en aplicación analógica de lo que se conoce como nulidad de notificaciones que se hace valer en el cuerpo de la propia demanda de nulidad, en la cual la autoridad al contestarla puede o no traer a juicio documento en el que desvirtúe los

argumentos de la actora, debatiéndolo la misma en su escrito de ampliación de demanda, y así sucesivamente resolver dicha impugnación de la notificación como si se tratara de la impugnación de la notificación del acto de molestia de autoridad vía demanda de nulidad, o sea en el incidente de nulidad de notificaciones.

2.4.3. REPETICION DE LA RESOLUCION IMPUGNADA.

"Con demasiada frecuencia se controvierten ante el Tribunal Fiscal resoluciones que ponen fin a instancias administrativas, entendiéndose a estas como solicitudes o peticiones y recursos administrativos, de tal manera que cuando se declara la nulidad de la resolución impugnada, la misma será para determinados efectos en los cuales se ordene a la autoridad administrativa el procedimiento a seguir."(69)

De la interpretación del artículo 239-B del Código Tributario Federal, en el que se contempla la instancia de queja, se podría concluir erróneamente que si bien no pueden repetirse las resoluciones que ponen fin a las instancias administrativas, ello no alcanza a la resolución que fue objeto de la solicitud, petición o medio de defensa, generalmente recursos administrativos.

(69) Revista Del Tribunal Fiscal De La Federacion. Op.cit. p. 87

Pero considerando que si bien la resolución impugnada y la recurrida son resoluciones administrativas diversas, también lo es que las mismas se encuentran estrechamente vinculadas, puesto que si en la hipótesis de que se declare la nulidad de la resolución impugnada (por ejemplo que se revoque un crédito fiscal) es ilegal que la autoridad recurra a la "maña" de cambiar de número del crédito para exigirlo posteriormente, pretendiendo con ello que no se repita el acto impugnado sino en todo caso el acto recurrido.

"Tal actuar desacata el contenido de la sentencia que ordena se revoque la resolución recurrida por lo que su repetición es un acto ilegalmente repetido, el cual puede impugnarse a través de la figura de la instancia de queja, pues de acuerdo con el "ratio legis" de dicho precepto la finalidad de la queja es impedir dentro de lo más posible la indebida repetición de los actos impugnados."(70)

3.- INEFICACIA DE LA QUEJA.

A continuación se analizará el porqué se considera que es ineficaz la instancia de queja prevista en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación mismo artículo que a la letra establece:

"ARTICULO 239-B.- .En los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja,

(70) Id.

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.

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 el, 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 este al que ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa equivalente a quince días de su salario.

IV.- Si la Sala resuelve que hubo exceso o efecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá al funcionario

responsable veinte días para que de 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 de cumplimiento debido 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 esta 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.”

De la anterior transcripción, se desprende la tramitación de la queja, su substanciación y su resolución, pero además de igual manera se denotan las limitaciones que hacen ineficaz a la misma, y que frenan el desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación, en el aspecto de que le resta algún endeble rasgo de plena jurisdicción, puesto que en el citado ordenamiento legal no se establecieron otros mecanismos que hagan factible la ejecutoriedad de las sentencias dictadas por el propio Tribunal Fiscal, en caso de desacato por parte de las autoridades.

Esto es así, toda vez que si bien es cierto que la creación de esta figura otorgó al Tribunal Fiscal de la Federación atribuciones para sancionar la indebida repetición de actos anulados, así como el deficiente cumplimiento de sus sentencias, en el texto de la norma no se concibieron sanciones en los casos de que las autoridades se nieguen expresa o tácitamente a cumplir con las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal en algún juicio de nulidad, y limitó la interposición de la queja a una sola vez, excluyendo los actos negativos de las propias autoridades que no hubiesen acatado la sentencia dictada por la Sala correspondiente.

“En efecto, el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación establece que en caso de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá incurrir en queja por una sola vez ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal que instruyó en primera instancia el juicio en la que se combate la indebida repetición de un acto o resolución anulado, así como en el acto o

resolución emitido para cumplimentar una sentencia, se incurra en exceso o defecto de su cumplimiento.”(71)

De igual manera la fracción III del artículo de mérito, señala las consecuencias jurídicas que trae aparejada una queja fundada en caso de que haya repetición del acto anulado, y se señala el monto de la multa que puede imponerse al funcionario responsable.

También en la fracción IV del numeral en análisis, se establecen las consecuencias legales cuando se considere fundada una queja en virtud de que en el cumplimiento de la sentencia, la autoridad incurra en exceso o defecto.

Por otra parte, en el segundo párrafo de la fracción V del precepto de referencia, se señala a manera de sanción pecuniaria, el monto que alcanza la sanción que se le procede a imponer a quien promueva una queja frívola e improcedente.

En esa tesitura, procedo a exponer el porqué es que carece de eficacia jurídica la instancia de queja objeto de estudio de la presente tesis.

La falta de eficacia en comento, opera cuando la parte afectada sólo puede ocurrir en queja por una sola vez, cuando se declara la nulidad de una resolución para el efecto de que la autoridad emita un nuevo acto debidamente

(71) Revista Del Tribunal Fiscal De La Federacion. Obra conmemorativa de la segunda reunión de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación. México. 1993. p. 169

fundado y motivado, sucede que si la autoridad repite el acto anulado, la parte afectada puede interponer una queja ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación que conoció del juicio de nulidad de que se trate, juzgadora que en términos de la fracción III del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación deja sin efectos el acto repetido y notifica al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones, y asimismo notifica al superior de dicho funcionario responsable, para que proceda jerárquicamente, imponiendo al responsable una multa de quince veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal, sin embargo, dicho artículo no señala de que manera deberá proceder jerárquicamente el superior del funcionario responsable, es decir, que si dicho funcionario deba de ser el que emita la resolución en cumplimiento de la sentencia, pues en todo caso el artículo en estudio no señala que sea "proceder jerárquicamente" dejando al arbitrio de la autoridad este proceder jerárquico, pudiendo implicar este la imposición de una sanción administrativa para el funcionario responsable, un cese de funciones, una sanción económica o únicamente una simple llamada de atención, (además de que jamás la Sala ni el particular serán sabedores del "proceder jerárquico de la autoridad, así como de que si se llevó o no a cabo), lo que deja en estado de indefensión al demandante recurrente el que deberá de ocurrir al juicio de amparo a fin de obtener la anhelada ejecución de la sentencia dictada por el Tribunal Fiscal.

Otro caso es aquel en el que la Sala Regional del Tribunal Fiscal correspondiente, declare la nulidad para el efecto de que la autoridad emita una nueva, en la cual subsane las irregularidades en que incurrió al emitir dicho

acto, siendo que la autoridad incurre en exceso o defecto en su cumplimiento, lo que origina que la parte afectada interponga la queja correspondiente, la que al considerarse fundada en términos de la fracción IV del artículo en estudio, obliga a la Sala dejar sin efectos el acto o resolución indebidamente dictados en cumplimiento de la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir, siendo que en muchas ocasiones el funcionario responsable al emitir de nueva cuenta la resolución vuelve a incurrir en exceso o defecto, y el quejoso como ya agotó por UNICA vez la instancia de queja ya no podrá interponerla nuevamente, pues esta resultaría improcedente, a pesar de que la misma fuera fundada encontrándose la Sala Regional del Tribunal Fiscal Federal correspondiente imposibilitada para hacer cumplir el fallo que dictó al resolver la queja instaurada, pues el artículo de mérito no señala nada sobre lo anteriormente vertido, de donde se desprende la falta de eficacia y fuerza legal de las sentencias dictadas por las Salas Regionales del Tribunal Fiscal al resolver las instancias de queja.

Asimismo considero que la instancia de queja puede provocar incertidumbre por parte del particular que haya promovido el juicio de nulidad ante la Sala Regional correspondiente, en virtud de que al emitirse una sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo para el efecto de que la autoridad emita una nueva resolución debidamente fundada y motivada, ocasiona que la actora en un momento puede equivocarse la vía de impugnación del acto emitido en cumplimiento de la sentencia, puesto que puede considerar que dicha resolución no dio debido cumplimiento al fallo dictado por la Sala interponiendo la queja correspondiente, la que al considerarse infundada provoca que la actora no pueda combatir la nueva resolución a través del juicio

de nulidad, por habersele vencido el término de 45 días para interponer su demanda, y en caso contrario cuando no interponga la queja en contra del acto emitiendo en cumplimiento de la sentencia en cuestión puede dar lugar a que el juicio que interponga en contra de dicho acto resulte improcedente, en términos de lo dispuesto por el artículo 202 fracción VI del Código Fiscal Federal.

Por último, pienso que la instancia de queja al limitar su interposición en contra de actos negativos de las autoridades, también se vuelve ineficaz, ya que en propios términos del artículo 239-B del Código Tributario Federal en su fracción segunda, se establece que si la sentencia dictada por la Sala correspondiente obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un término de cuatro meses, siendo que en muchas ocasiones la autoridad cumplimenta la sentencia fuera del plazo señalado o de plano no la cumple, lo que origina que el particular en este último caso se vea en la necesidad de recurrir al juicio de amparo, a fin que de esta manera sí se cumplimente por parte de la autoridad la sentencia incumplida emitida por la Sala respectiva del H. Tribunal Fiscal de la Federación.

Por lo anteriormente expuesto se demuestra la ineficacia de la queja prevista en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, situación que no puede darse en la actualidad, ya que con esto se deja en franco estado de indefensión a los particulares contra las autoridades, mismas que ya sea porque obran de mala o fe o por algunos otros motivos no cumplen con las sentencia dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación.

Finalmente, es pertinente destacar que al hablar de la procedencia del Juicio de Amparo que se intenta en contra del incumplimiento a las ejecutorias del Tribunal Fiscal de la Federación, lo hago en el entendido de que tal juicio de garantías resultará procedente hasta en tanto se haya agotado previamente el recurso de queja, previsto en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, ya que al haberse interpuesto la queja en comento en contra del incumplimiento total, parcial o excesivo, así como por repetición del acto reclamado, se cumple con el principio de definitividad que rige el juicio de garantías.

Esto es así, toda vez que la propuesta del amparo antes de agotar los medios ordinarios de defensa, es bien sabido que trae como consecuencia la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XV de la Ley de Amparo.

En esa tesitura,, la razón en que se sustenta la ineficacia de la queja, es precisamente en que no obstante que tal recurso fue establecido para lograr el cumplimiento cabal de las sentencias de nulidad dictadas por el Tribunal Fiscal federal, en ocasiones pese a que se interpone el mismo, resulta ineficaz su trámite y resolución para lograr el exacto cumplimiento a la sentencia, por tal razón es que resulta necesario recurrir a la vía Constitucional para tal finalidad, tal como anteriormente a que existiera tal recurso de queja sucedía.

Ahora bien, como ya se manejo en el presente trabajo, un factor importante que le resta eficacia a la queja, es que las sanciones por el

incumplimiento de las sentencias, o su cumplimiento en exceso o defecto, no son lo suficientemente drásticas para lograr el tan anhelado cumplimiento exacto de las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal, ya que el mismo carece de imperatividad que le permita hacer cumplir sus sentencias aún de manera coactiva, facultad que las Juzgadoras de Amparo cuentan y por ende les es posible obligar a las autoridades dar el debido, exacto y cabal cumplimiento de las sentencias que emitan.

CONCLUSIONES.

CONCLUSIONES.

1.- La instancia de queja prevista en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, es el medio procesal por medio del cual se puede impugnar el incumplimiento por parte de la autoridad demandada de una sentencia dictada por el Tribunal Fiscal de la Federación al resolver un juicio de nulidad.

2.- la incorporación de la instancia de queja al Código Fiscal de la Federación, respecto al juicio de nulidad, obedece al hecho de dotar al Tribunal Fiscal de la Federación de un instrumento para obligar a las autoridades a cumplir sus sentencias.

3.- La instancia de queja prevista en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, no es realmente un instrumento eficaz para exigir el cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación al resolver un juicio de nulidad.

4.- La instancia de queja, resulta insuficiente para exigir el cumplimiento de las sentencias que son dictadas por el Tribunal Fiscal Federal al resolver en juicio de nulidad, en virtud de que no procede en contra de actos negativos, por lo que no podrá promoverse cuando la autoridad se abstenga de realizar actos para dar cumplimiento a la sentencia.

5.- La queja sólo se puede interponer por una sola vez en contra de la resolución que repita indebidamente el acto que fue previamente declarado nulo en virtud de sentencia dictada por la Sala del Tribunal Fiscal Federal, en el juicio de nulidad; en contra de la resolución de la autoridad que cumpla la sentencia de mérito en exceso o en defecto, y cuando la autoridad omita dar cumplimiento a dicha sentencia, lo cual implica que si la autoridad insiste en el incumplimiento del fallo, el actor únicamente cuenta con el juicio de amparo para obligar a la demandada a acatarlo.

6.- La naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación, como ya se expuso, es la de un Tribunal Administrativo de Anulación, por lo que carece de la plena jurisdicción que le permitiría que sus sentencias en sí mismas contuvieran la fuerza suficiente como para que la autoridad cumpla con ellas.

7.- La plena jurisdicción de la que gozan los órganos del Poder Judicial, les permite que sus sentencias tengan la coercibilidad con la que las autoridades al momento de emitirse las mismas cumplan con ellas, ya que de lo contrario se ejercería contra de ellas las medidas necesarias para que lleven a cabo el cabal cumplimiento de las mismas, por mencionar un ejemplo tenemos a los Tribunales Colegiados, mismos que sus sentencias traen aparejada la plena jurisdicción en comento.

8.- Aún y cuando existe la instancia de la queja en comento, la misma no es un medio totalmente eficaz para obtener por parte de la autoridad el

cumplimiento de la sentencia pronunciada, ya que el Tribunal Fiscal de la Federación carece del imperio para exigir a la autoridad cumpla con las mismas.

9.- El único medio realmente eficaz para exigir el debido cumplimiento de las sentencias en comento, es el juicio de amparo, toda vez que como ya se desarrolló en la presente tesis los órganos en los cuales se ventila dicho juicio sí tienen la capacidad de exigir el cumplimiento de la sentencia incumplida o cumplida en exceso o defecto.

10.- El artículo 95 de la Ley de Amparo, regula un recurso denominado como "queja", mismo que resulta similar a la instancia de queja que nos ocupa, toda vez que dicho recurso procede en el caso de exceso o defecto en el cumplimiento de sentencia dictada en juicio de garantías, con la salvedad que este recurso por substanciarse en los órganos del Poder Judicial, sí tiene la plena jurisdicción necesaria como para exigir el cumplimiento de la sentencia de manera coactiva.

11.- Si bien es cierto que la introducción de la instancia de queja al Código Tributario Federal con la finalidad de dotar a las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de plena jurisdicción, es un esfuerzo para que se cumplan sus sentencias, también lo es que no se previeron demasiadas circunstancias mediante las cuales este objetivo no se llevó a cabo, pues como ya quedó claro la queja es ineficaz, por lo que creo conveniente que se propongan reformas al artículo 239-B del Código Fiscal, a fin de que esta figura jurídica cumpla eficazmente con los fines para los cuales fue establecida, y así fortalecer el

juicio contencioso administrativo (juicio de nulidad) de plena jurisdicción, reformas que podrían plantearse en los siguientes términos:

A) Que la queja proceda las veces que sean necesarias ante la Sala Regional que instruyó en primera instancia el juicio en que se dictó sentencia y que se impongan mayores sanciones a los funcionarios responsable, mismas que se incrementen a medida en que se vuelva a incumplir con el fallo dictado por la Sala.

B) Que de igual manera se incremente la sanción a quien promueva una queja frívola e improcedente, a fin de que haya una mayor igualdad entre las partes.

C) Que la queja proceda también en contra de actos negativos de la autoridad administrativa, entendiéndose estos la inactividad de la misma para cumplimentar la sentencia respectiva.

D) En caso de que haya repetición del acto reclamado, al dejarse sin efectos al acto repetido, se debe requerir en forma clara al superior jerárquico del funcionario responsable para que él sea el encargado de dar debido cumplimiento a la sentencia dictada, apercibiéndolo de una severa sanción en caso de incumplimiento.

E) Que la multa que imponga la Sala Regional del Tribunal Fiscal al funcionario responsable de repetir el acto anulado, sea mayor, y que dicho funcionario sea separado de su cargo, sin responsabilidad para el Estado.

F) Que se proceda también a sancionar severamente y en un momento dado por la gravedad del caso a separar de su cargo al funcionario que vuelva a incurrir en exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia y se proceda a requerir al superior de dicho funcionario, para que él sea el encargado de dar debido cumplimiento a la sentencia, otorgándole el mismo plazo de veinte días para que emita la nueva resolución.

G) Que se adicione el artículo 239 fracción III párrafo segundo del Código Fiscal de la Federación, en el sentido de apercibir a la autoridad de que se hará acreedora a una sanción en caso de que no cumpla con la sentencia dentro del plazo que se señala en dicho precepto, esto para el efecto de que exista una mayor congruencia con las reformas que se proponen.

BIBLIOGRAFIA.

BIBLIOGRAFIA.

ARELLANO García Carlos. El Juicio de Amparo, Ed. Porrúa, 2ª ed., 1983, México, 1045 páginas.

ARELLANO, García Carlos. Práctica Forense del Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, 7ª ed., 1992, México, 762 páginas.

ARRIOJA, Vizcaino Adolfo. Derecho Procesal Fiscal, Ed. Themis, 11ª ed., 1996, México, 538 páginas.

BRISEÑO, Sierra Humberto. Derecho Procesal Fiscal, Ed. Porrúa, 2ª ed., 1990, México, 322 páginas.

BURGOA, Orihuela Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa 3ª ed., México, 1994, 976 páginas.

CARRAZCO, Iriarte Hugo, Derecho Fiscal Constitucional, Ed. Harla, 2ª. ed., 1996, México, 473 páginas.

CARRAZCO, Iriarte Hugo, Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal, Ed. Themis, 3ª. ed., México, 1992, 586 páginas.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 33ª ed., México 1994, 506 páginas.

LUCERO, Espinosa Manuel, Teoría y Practica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, Ed. Porrúa, 3ª ed., 1995, México 258 páginas.

RODRIGUEZ, Lobato Raúl, Derecho Fiscal, Ed. Harla, 2ª ed., 1986, México 203 páginas.

RUIZ, Massieu José Francisco, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 1983, México, 626 páginas.

SANCHEZ, León Gregorio, Derecho Fiscal Mexicano, Ed. Cárdenas, 1980, México 368 páginas.

SANCHEZ, M. Francisco, Formulario de Fiscal y Jurisprudencia, Ed. Porrúa, 16ª ed., 1995, México 900 páginas.

SERRA, Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 16ª ed., 1995, México 900 páginas.

TENA, Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 28ª ed., 1994, México, 653 páginas.

TRUEBA, Olivares Alfonso, Derecho de Amparo, Ed. Porrúa, 2ª. Ed., México 1992, 128 páginas.

LEGISLACION.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 101ª ed. México, Editorial Porrúa, S.A., 1998, 126 p.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1988, 245 p.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1999, 245 p.

LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1998, 245 p.

LEY DE AMPARO. 69ª ed. México, Editorial Porrúa, S.A., 1998, 178 p.