

CAPÍTULO SEXTO

EL PROCESO ADMINISTRATIVO FEDERAL Y EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO

| | |
|---|-----|
| I. Organización | 163 |
| II. Competencia | 164 |
| III. Partes ante el Tribunal Fiscal de la Federación | 168 |
| IV. El proceso ante el Tribunal Fiscal de la Federación | 168 |
| V. Medios preparatorios | 169 |
| VI. Terminación del proceso | 172 |
| VII. Jurisprudencia | 173 |
| VIII. Ejecución de las sentencias | 176 |
| IX. Recursos ante el Tribunal Fiscal de la Federación | 177 |

CAPÍTULO SEXTO

EL PROCESO ADMINISTRATIVO FEDERAL Y EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO

I. ORGANIZACIÓN

El Tribunal Fiscal de la Federación es un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía, cuya estructura y funcionamiento se encuentran regulados por la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación promulgada el 31 de diciembre de 1977, vigente a partir de agosto de 1978, y con reformas publicadas el 31 de diciembre de 1981 y el 5 de enero de 1988.

El Tribunal Fiscal de la Federación se integra de una Sala Superior y diecisiete salas regionales, que se encuentran distribuidas en once regiones para las que, a tal efecto, ha sido dividido el territorio mexicano. En cada región se encuentra domiciliada una sala, a excepción de la región metropolitana, que cuenta con seis salas, y la región México-Hidalgo, que cuenta con dos salas en virtud de la reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 5 de enero de 1988.³³⁷

Los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación son designados por un periodo de seis años por el presidente de la República con la aprobación del Senado, y en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Los magistrados pueden ser nombrados para integrar la Sala Superior o las salas regionales.

Los magistrados supernumerarios que deben suplir a los numerarios en los supuestos señalados por la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación también son nombrados a través del mismo procedimiento.

Si al término de su periodo de seis años, que se computa a partir de la fecha de su designación, fueron nuevamente designados, de con-

³³⁷ La sala recién creada no ha entrado en funcionamiento, debiendo corresponder al presidente de la República dictar el auto de iniciación de actividad en la misma.

formidad con lo señalado por la citada Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (reformada el 5 de enero de 1988 en su artículo tercero, en vigor a partir del primero de enero 1990), los magistrados del citado Tribunal Fiscal sólo podrán ser removidos en los casos y mediante el procedimiento que, para los jueces y magistrados "inamovibles" del Poder Judicial de la Federación prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación se integra por nueve magistrados especialmente nombrados para ello. Para que la Sala Superior sesione válidamente se requiere la presencia de por lo menos seis de sus miembros (artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación).

Las resoluciones de la citada sala son tomadas por mayoría de votos de los magistrados presentes, quienes no podrán abstenerse de hacerlo salvo que tengan impedimento legal. En caso de empate, el asunto será diferido para la siguiente sesión, y si persistiere el empate, se designará nuevo ponente (artículo 12).

Las sesiones serán públicas a menos que la moral, el interés público o la ley exijan que sean secretas.

Las salas regionales se integran por tres magistrados cada una. Para que una sala sesione válidamente se requiere la presencia de los tres magistrados que la componen. Las decisiones de las salas son tomadas por mayoría de votos.

II. COMPETENCIA

La Sala Superior, creada por la Ley Orgánica de 1977, ha absorbido las funciones administrativas y jurisdiccionales que en la ley de 1967 correspondían al Pleno.

Son atribuciones de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación:

I. Fijar la jurisprudencia del tribunal conforme al Código Fiscal de la Federación;

II. Resolver los juicios con características especiales en los casos establecidos por el Código Fiscal de la Federación.³⁸⁸

³⁸⁸ A partir de la reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 5 de enero de 1988, fue alterado el curso del proceso administrativo mexicano, pues desde su entrada en vigor los órganos jurisdiccionales que, en forma casi exclusiva, se encargan de examinar los recursos de revisión interpuestos en contra de las resoluciones de las salas regionales del Tribunal Fiscal de la Federación

Hasta antes de la citada reforma, la Sala Superior del propio Tribunal Fiscal era competente para “conocer de los recursos interpuestos en contra de las salas regionales que concedan las leyes”.

Sin embargo, a la Sala Superior en lugar de decidir en segunda instancia de los asuntos resueltos por las salas regionales, se le atribuye la facultad de atracción para juzgar aquellos casos que, por sus características especiales, así lo ameriten, facultad que puede ser ejercitada de oficio o a petición debidamente fundada, de la sala regional correspondiente o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A. *Procedencia*

El Código Fiscal nos indica las características que deben reunir los citados juicios objeto de esta facultad discrecional, la que es similar a *writ of certiorari* del derecho anglosajón, en forma parecida a como lo utiliza la Corte Suprema estadounidense y que previamente fue adoptado, con matices peculiares, por la Suprema Corte de Justicia de nuestro país:

a) En los casos en los que el valor del negocio exceda de cien veces el salario mínimo, vigente en el área geográfica del Distrito Federal, elevado al año.

b) En aquellos asuntos que para su resolución sea necesario establecer, por vez primera, la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

B. *Tramitación*

a) En el supuesto de que la Sala Superior, de oficio, tome la decisión de ejercer esta facultad de atracción, deberá comunicarlo a la sala regional correspondiente antes de que ésta admita la contestación de la demanda.

b) En el segundo supuesto, cuando la Secretaría de Hacienda realice la petición, deberá presentar la petición correspondiente mediante escrito, dirigido a la Sala Superior por conducto de la sala regional respectiva, y acompañado de las constancias necesarias, antes de que emita el acuerdo de admisión de la contestación.

son los tribunales colegiados de circuito, dependientes del Poder Judicial de la Federación.

c) Si la propuesta se origina en la propia sala regional, ésta acordará enviar a la Sala Superior la petición correspondiente en el mismo auto que admita la contestación de la demanda.

Una vez que la Sala Superior dicte el acuerdo de admisión de la petición o, de oficio, decida resolver el juicio, deberá comunicarlo a las partes. En la misma notificación les requerirá para que señalen domicilio para oír notificaciones en la sede de la Sala Superior, y también para que designen persona autorizada para recibir las o para que, en el caso de las autoridades, señalen sus representantes en dicha sede, apercibiéndolas que de no hacerlo, las resoluciones que dicte la Sala Superior les serán notificadas por lista.

Después de dictar el auto de cierre de instrucción del proceso, la sala regional respectiva deberá remitir el expediente original a la Sala Superior. El presidente de la citada Sala Superior, una vez recibido el expediente, designará magistrado ponente.

III. Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes cuando los magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de los proyectos formulados por otros magistrados dentro de los plazos legales.

IV. Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados y nombrar al que deberá sustituirlos.

V. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las salas regionales.

VI. Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las salas regionales cuando haya más de una en la circunscripción territorial, así como entre los magistrados instructores y ponentes.

Las salas regionales han asumido la competencia que anteriormente tenían las siete salas contempladas por la Ley orgánica de 1966. El artículo 23 de la Ley orgánica vigente únicamente repite el contenido del artículo 22 de la ley de 1966, sin considerar las modificaciones de carácter legislativo ocurridas durante el periodo de vigencia de la antigua.³³⁹

De acuerdo con el criterio establecido por Héctor Fix-Zamudio, podemos dividir la competencia de las salas regionales en dos grandes sectores:³⁴⁰

³³⁹ V. *gr.* la Dirección de Pensiones Militares, que fue sustituida por el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. *Cfr.* artículo cuarto de la Ley del ISSFAM, de 28 de mayo de 1976.

³⁴⁰ *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, "Introducción...", *supra* nota 84, pp. 1080-1085.

A) *El de anulación*, que comprende dos tipos de conflictos:

a) Los relativos a la anulación de actos y resoluciones en materia fiscal. Ante las salas regionales pueden ser combatidas las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades fiscales federales y por organismos fiscales autónomos, en las que se determine la existencia de un crédito fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, los que nieguen la devolución de un ingreso fiscal percibido por el erario federal en forma indebida, las que impugnan multas por infracciones a las normas administrativas federales, así como aquellas que causen un agravio en materia fiscal distinto de los antes mencionados.

b) Los derivados de las prestaciones económicas que conceden las instituciones de seguridad social en favor de los empleados civiles y militares, conocidas como “parafiscales”; los conflictos cuya materia constituye una prestación de seguridad social, como son pensiones y otro tipo de beneficios que conceden las leyes en provecho de los miembros de las fuerzas armadas o de sus beneficiarios, pensiones civiles con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores al Servicio del Estado.

B) *El de plena jurisdicción*, que comprende:

a) Las controversias derivadas de la interpretación y cumplimiento de los contratos de obras públicas celebrados por las dependencias federales. La ley señala que debe tratarse de contratos celebrados por la administración pública centralizada, quedando excluidos los contratos celebrados por los órganos de la administración pública calificada como “paraestatal”.

b) Las que constituyen responsabilidad contra funcionarios y empleados de la Federación por actos no constitutivos de delitos.

c) Las relativas a fianzas constituidas en beneficio de las autoridades públicas.

d) Las controversias sobre reclamaciones de reparación patrimonial directa contra el Estado por actos y omisiones culposos en el funcionamiento de los servicios públicos.³⁴¹

³⁴¹ Cfr. artículo 10 de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal de 31 de diciembre de 1941 derogada por decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 13 de enero de 1989.

III. PARTES ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN

Conforme al artículo 198 del Código Fiscal de la Federación son partes:

a) El demandante;

b) Los demandados: a') La autoridad que dictó la resolución impugnada; b') El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o cuya nulidad pida la autoridad administrativa; c') El titular de la dependencia o entidad de la administración pública federal, Procuraduría General de la República y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de la que dependa la autoridad demandada.

c) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en todos los juicios en que se controviertan actos de autoridades de las entidades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos de coordinación en materia de ingresos federales.

La Secretaría de Hacienda también puede figurar como parte en los juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación debiendo apersonarse dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada;

d) El tercero con un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

La reforma de 5 de enero de 1988 abrogó el último párrafo del artículo 198 que se encargaba de definir al coadyuvante de la autoridad administrativa.

IV. EL PROCESO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN

El proceso predominante de los que tramita el Tribunal Fiscal de la Federación es el juicio de nulidad fiscal (*supra* II, inciso A).

También tramita, el citado Tribunal, un volumen pequeño de procesos de plena jurisdicción: pensiones civiles y militares con cargo a las instituciones federales de seguridad social o al erario federal, la interpretación y el cumplimiento de contratos de obra pública celebrados por la administración pública centralizada y los casos de responsabilidad civil de funcionarios y empleados federales. Estos procesos, en ausencia de un procedimiento regulado en forma específica, deben tramitarse siguiendo los lineamientos del Código Federal de Procedimientos Civiles (artículo 169 del Código Fiscal de la Federación).

Para la tramitación del proceso de plena jurisdicción concerniente a las pretensiones de reparación patrimonial dirigidas contra el Estado, por actos u omisiones culposos en el funcionamiento de los servicios públicos, debe seguirse el procedimiento prescrito en el Código Fiscal de la Federación.

Las controversias administrativas que no se adapten a ninguna de las vías procedimentales antes mencionadas deben ser impugnadas mediante el juicio de amparo.

V. MEDIOS PREPARATORIOS

En el procedimiento administrativo la norma general consiste en el requisito del agotamiento previo de los recursos o procedimientos administrativos internos, que se siguen ante la administración activa (artículo 190, fracción IV del Código Fiscal de la Federación).

Esta regla admite excepciones en las que, aun cuando las leyes administrativas regulan la citada vía administrativa interna, es posible iniciar, de inmediato, el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

De manera opuesta, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 28, ha seguido un principio contrario, es decir, la opción de iniciar indistintamente el proceso administrativo o los procedimientos administrativos de defensa regulados por las distintas leyes, salvo en materia fiscal.

A) *Providencias precautorias*

En el proceso administrativo federal mexicano la providencia precautoria más importante es la suspensión de la ejecución del acto reclamado. La suspensión es un instrumento predominantemente preservativo o conservador encaminado a “mantener las cosas en el estado en que se encuentren en tanto se pronuncia sentencia”.

En el caso del proceso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la suspensión se limita a paralizar el procedimiento por parte de las autoridades administrativas y tributarias, previo el otorgamiento de la garantía del interés fiscal por parte del reclamante.

Después de examinar esta concepción limitada de las medidas cautelares, un importante sector de la doctrina ha propuesto la modificación de tales medidas, y ha recomendado la utilización de medios de naturaleza constitutiva cuando sean necesarios para preservar la

materia de la controversia y evitar daños de difícil o imposible reparación al administrado.³⁴²

B) Pruebas

En materia probatoria el Código Fiscal de la Federación en su artículo 230 contiene disposiciones similares a las de los códigos de procedimientos civiles, ordenamientos que en general otorgan a los jueces amplias atribuciones para ordenar, de oficio, la práctica de los medios de prueba no ofrecidos por las partes y la ampliación de los ofrecidos y proporcionados por éstas a efecto de obtener un mejor conocimiento de los hechos materia del juicio (los artículos 179 y 180 del Código Federal contienen disposiciones similares al 278 y 279 del Código del Distrito Federal).

El artículo 230 del Código Fiscal faculta al juzgador para valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier cosa o documento, ya sea que pertenezcan a las partes o a un tercero, sin más límites que los de las pruebas que no estén prohibidas por la ley ni sean contrarias a la moral, con objeto de “conocer la verdad sobre los puntos controvertidos”.

También puede ordenar la práctica o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos controvertidos. Para tal fin, el magistrado instructor obrará como estime procedente, sin lesionar los derechos de las partes, y procurando su igualdad procesal.

Estas atribuciones en realidad sobrepasan el limitado concepto de las “pruebas para mejor proveer”, tal como las considera la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que insiste en que son “facultades potestativas del juzgador y no un deber del mismo”.³⁴³

a) Objeto de la prueba

Se limita a los hechos discutidos y a los discutibles, razón por la cual son excluidos los hechos notorios. Los hechos presumidos por

³⁴² Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el derecho mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, p. 101.

³⁴³ Tesis 1524. *Pruebas para mejor proveer. Facultad del juzgador para admitirlas*, Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación 1917-1988*, segunda parte, salas y tesis comunes, volumen quinto, p. 2415.

la ley, los imposibles o notoriamente inverosímiles y los irrelevantes tampoco constituyen objeto de prueba.

La carga de la prueba, tanto para el actor como para el demandado, recae en aquellos hechos que funden su pretensión o su excepción, y no así los hechos negados. Únicamente los hechos afirmados imponen la carga de la prueba; los hechos negados sólo la imponen excepcionalmente.

b) El procedimiento probatorio

– *Ofrecimiento*, en los escritos de demanda y contestación. Las pruebas supervenientes en el momento en que se presenten, siempre que no haya sido dictada sentencia.

– *Admisión o rechazo*, en el mismo auto que decide sobre la demanda o su contestación.

– *Preparación y ejecución*. Las pruebas son practicadas y desahogadas de acuerdo con su naturaleza y conforme a las indicaciones del magistrado instructor.

c) Medios de prueba

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 214, al igual que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en su artículo 64, y en forma análoga al artículo 150 de la Ley de Amparo, únicamente indican que serán admitidos todos los medios de prueba, excepción hecha de la confesión de las autoridades.

En general, podemos señalar que se admiten: 1. La confesional, pero no de la autoridad; 2. La documental pública y privada; 3. El dictamen pericial; 4. La inspección judicial; 5. La testimonial, a cargo de los terceros; 6. Las fotografías, fotostáticas, notas taquigráficas y en general “todos los elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia”; 7. La presuncional.

d) Sistemas de apreciación probatoria

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 234 establece una postura intermedia entre la prueba tasada y la libre apreciación de la prueba. Tasa en principio algunos medios de prueba, pero deja a la libre apreciación el resto.

La fracción I del artículo 234 asienta que harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por la autoridad en documentos públicos. Si dichos documentos contienen declaraciones de verdad o manifestación de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no demuestran la verdad de lo declarado. Respecto de los actos cuya comprobación esté a cargo de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmados los hechos que consten en las actas respectivas.

Por su parte, la fracción II del mismo artículo 234 señala las excepciones a la prueba tasada: a) Indica que las pruebas pericial y testimonial quedan sujetas a la prudente apreciación del juzgador, según las circunstancias; b) Cuando el juzgador se forme una convicción distinta de la que obtendría a través de los lineamientos de la prueba tasada, podrá apartarse de dichos principios, debiendo fundar “razonadamente” esta parte de su sentencia.

El Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio del Código Fiscal, indica, en su artículo 197, que el juzgador goza de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas; para determinar el valor de las mismas, unas enfrente de las otras, y para fijar el resultado final de dicha evaluación, respetando lo dispuesto en el capítulo correspondiente del mismo ordenamiento y en las leyes aplicables.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 79-I, establece abiertamente la libre apreciación del material probatorio, excluyendo expresamente sólo la documental pública y la inspección judicial.

VI. TERMINACIÓN DEL PROCESO

El proceso administrativo puede terminar por sobreseimiento (terminación anormal) que consiste en la terminación del proceso, por una resolución que declare la imposibilidad o la existencia de un obstáculo que impida examinar el fondo del asunto, o bien puede concluir de manera regular, por medio de la sentencia definitiva.

A. Sobreseimiento

El artículo 203 del Código Fiscal de la Federación reproduce las causas de sobreseimiento que contiene la Ley de Amparo en su artículo 74 y la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en su artículo 71: *a)* El desistimiento del actor; *b)* los casos en los que durante la tramitación del proceso sobrevenga una causa de improcedencia de las mencionadas en el artículo 202 del mismo código, y todos los demás casos en los que exista impedimento legal para dictar resolución de fondo; *c)* la muerte del demandante cuando su pretensión sea personal y por lo tanto intransferible, y *d)* de satisfacción a la pretensión del actor.

B. Sentencia definitiva

La sentencia definitiva pone fin al proceso, salvo en los casos excepcionales en los que, conforme al artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, procede el recurso de revisión ante los tribunales colegiados de circuito.

La sentencia, como documento judicial, aunque no deberá guardar formalidad alguna, deberá dividirse en tres partes: la relación de los hechos (resultandos), las consideraciones y fundamentos legales (considerandos) y los puntos resolutivos. Como requisito de fondo las sentencias deberán ser claras, precisas y congruentes, debiendo resolver todos los aspectos planteados en el proceso correspondiente (artículo 229 del Código Fiscal de la Federación).

VII. JURISPRUDENCIA

Como corolario de las modificaciones al procedimiento seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación y de la correspondiente reorganización estructural de su funcionamiento, la forma de fijar la jurisprudencia del citado órgano jurisdiccional ha variado.

Anteriormente la jurisprudencia era establecida por la Sala Superior, y obligatoria para la misma y para las salas regionales. La jurisprudencia se podía formar de tres maneras: *a)* Al resolver las contradicciones entre las sentencias dictadas por las salas regionales, con la aprobación de por lo menos seis magistrados de la sala superior; *b)* Si al resolver el recurso de queja interpuesto contra una sentencia de la sala regional, la Sala Superior decidía modificarla, y *c)* Cuando la Sala Superior

dictaba en el recurso de revisión tres sentencias consecutivas no interrumpidas por otra en contrario, sustentando el mismo criterio y que hubiesen sido aprobadas por lo menos por seis magistrados (*cf.* texto antiguo de los artículos 259 y 260 del Código Fiscal de la Federación).

Desde las reformas de 1988, las tesis contenidas en las sentencias que dicten las salas regionales constituyen precedente para la sala que las pronuncie, así como para las otras que conozcan de casos similares, cuando sean publicadas en la *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*.

El mismo criterio se sigue para las tesis que pronuncie la Sala Superior al resolver, como tribunal de primera instancia, los asuntos que revistan características especiales, con la obligatoriedad implícita para la misma Sala Superior.

La Sala respectiva deberá aprobar la tesis que constituya precedente, su síntesis, y el rubro, así como la numeración que le corresponda en el orden de las que haya dictado, hecho lo cual la Sala Superior ordenará su publicación en la *Revista* del propio Tribunal Fiscal.

En el supuesto de que las salas regionales sustenten un criterio distinto al de un precedente, deberán expresar en la sentencia las razones por las que dejaron de aplicarlo, debiendo enviar a la Sala Superior copia de la misma para que dicha Sala Superior resuelva cuál de las tesis debe prevalecer.

Los casos de contradicción de sentencias podrán ser denunciados por cualquiera de los magistrados del tribunal, la Secretaría de Hacienda, o las partes en los juicios respectivos, ante la Sala Superior, para que ésta decida la tesis que deba prevalecer.

En este caso opera dicha denuncia en forma análoga al “recurso de casación en interés de la ley” de la jurisprudencia francesa, ya que la resolución pronunciada por la Sala Superior sólo tiene por objeto fijar la jurisprudencia, y no afecta en modo alguno, ni el sentido ni el alcance de las sentencias que hayan sido dictadas en los juicios correspondientes.³⁴⁴

La Sala Superior deberá establecer, después de recibir la sentencia en la que no se aplique un criterio de jurisprudencia, o bien la denuncia correspondiente, cuál es la tesis que debe prevalecer, misma que constituirá jurisprudencia obligatoria para el Tribunal Fiscal de la Fe-

³⁴⁴ *Cfr.* Armienta Calderón, Gonzalo, “El nuevo procedimiento contencioso fiscal”, *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, número 2, tercera época, año 1, febrero de 1988, p. 69.

deración, siempre que se conserve dentro de los límites de la jurisprudencia que en tal caso hayan dictado los tribunales del Poder Judicial de la Federación.

En virtud de la reforma al artículo 261 de la Ley de Amparo, publicada el 5 de enero de 1988 en el *Diario Oficial* de la Federación, la jurisprudencia establecida en las tesis de los tribunales colegiados de circuito será obligatoria para el Tribunal Fiscal de la Federación, con lo cual queda sin validez la tesis número 100 del propio Tribunal Fiscal de la Federación que sostenía el criterio de que las tesis de los tribunales colegiados de circuito que constituyen jurisprudencia no son obligatorias para las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación.³⁴⁵

Finalmente, las tesis establecidas por la Sala Superior, al resolver en primera instancia los juicios con características especiales a los que alude el artículo 239 bis del Código Fiscal, constituyen jurisprudencia, siempre que se sustenten en tres resoluciones no interrumpidas por otra en contrario y no contravengan la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación.

La Sala superior deberá aprobar su tesis de jurisprudencia, la síntesis y rubro que corresponda, y ordenará su publicación en la *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*. Una vez formada la jurisprudencia, la Sala respectiva deberá asignar la numeración progresiva que le corresponda.

Los magistrados de la Sala Superior podrán proponer a la misma que modifique su jurisprudencia cuando existan razones fundadas que lo justifiquen. También las salas regionales podrán proponer la modificación de un criterio de jurisprudencia, expresando los razonamientos que apoyan la propuesta.

En el caso de que alguna Sala dicte una resolución en contravención de la jurisprudencia del tribunal, la Sala Superior solicitará a los magistrados que hayan votado en favor de dicha resolución que rindan un informe. Una vez confirmado el incumplimiento, los apercibirá y en caso de reincidencia, impondrá la sanción administrativa que corresponda (artículos 259 a 262 del Código Fiscal de la Federación).

³⁴⁵ Tesis 100. Tesis de los Tribunales Colegiados publicadas como Jurisprudencia. No son obligatorias para el Tribunal Fiscal. *Cfr. Revista de tesis jurisprudenciales*, p. 115.

VIII. EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS

Aunque el supuesto normal consiste en el cumplimiento voluntario de las sentencias, existe, en los casos de incumplimiento de una “sentencia firme”, la “queja” que, por una sola vez podrá utilizar la parte que se considere afectada, ante la sala regional que instruyó el juicio en que se dictó la sentencia.

a) La queja procede contra la indebida repetición de un acto o resolución anulado; también procede en los casos en los que el acto o resolución emitidos para cumplimentar una sentencia, se incurra en exceso o defecto en su cumplimiento.

La queja no procede respecto de actos negativos de la autoridad pública (artículo 239 ter, fracción I del Código Fiscal de la Federación).

b) La queja deberá interponerse por escrito ante el magistrado instructor, dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos el acto o resolución que la provoque.

El escrito de queja deberá expresar las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, o bien, la repetición del acto o resolución anulados (fracción II).

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

d) En el caso de que exista repetición del acto anulado, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos el acto repetido, y lo notificará al funcionario responsable de la notificación, ordenándole se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

La resolución antes mencionada también se notificará al superior jerárquico del funcionario responsable, y la Sala respectiva impondrá una multa hasta de noventa días el salario mínimo vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal (fracción III).

e) En el caso de que la Sala resuelva 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 un plazo de veinte días para que cumplimente en la forma debida el fallo respectivo, indicándole la forma y términos, precisados en la sentencia, y

de conformidad con los cuales habrá de cumplir (fracción IV, del artículo 239 ter).

f) Finalmente, durante el trámite de la queja existe la posibilidad de que sea suspendido el procedimiento administrativo de ejecución, previa solicitud de la medida cautelar y el aseguramiento del interés fiscal ante la oficina ejecutora correspondiente.

Existe una sanción pecuniaria para quien promueve una “queja frívola e improcedente”, que puede consistir hasta en noventa días de salario mínimo vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal (fracción V del artículo 239 ter del Código Fiscal de la Federación).

IX. RECURSOS ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN

Contra las resoluciones emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación proceden los siguientes recursos.

A. *El de reclamación*

Ante la sala regional, contra las resoluciones del magistrado instructor: a) Que desechen la demanda, la contestación a la misma o alguna prueba; b) Las que decreten el sobreseimiento del juicio, y c) Aquellas que rechacen la intervención del tercero.

La reclamación deberá interponerse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación respectiva (artículo 242 del Código Fiscal de la Federación reformado el 5 de enero de 1988).

B. *El de revisión*

En favor de las autoridades administrativas, y que se interpone ante el tribunal colegiado de circuito competente, de acuerdo con la sede de la sala regional, contra las resoluciones emitidas por éstas: a) Que decreten o nieguen el sobreseimiento del proceso, y b) Contra las sentencias definitivas.

El escrito correspondiente deberá ser presentado por las unidades administrativas encargadas de la defensa jurídica de la autoridad que se considere afectada, ante la sala regional dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos su notificación.

En el citado escrito deberá comprobarse que existen: a) Violaciones procesales cometidas durante el juicio, siempre que afecten las defensas

del recurrente y trasciendan al sentido del fallo, y b) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

C. *Procedencia*

a) El criterio de procedencia del recurso consiste en la importancia y trascendencia del negocio, que deberá ser “razonada” por el recurrente. Tratándose de aportaciones de seguridad social se considerará que revisten importancia y trascendencia aquellas que determinen los sujetos obligados, o las referentes a seguros de riesgos de trabajo cuya materia la constituyan algunos de los conceptos que integran la base de cotización y del grado de riesgo de las empresas.

b) Existe, además, un criterio económico de procedencia del recurso de revisión: cuando la cuantía del asunto exceda de 3500 veces el salario mínimo general del área geográfica correspondiente, que se calcula, en el caso de contribuciones que deban ser determinadas o cubiertas por periodos inferiores a doce meses, dividiendo el importe de la contribución entre el número de meses que compongan el mencionado periodo y multiplicando el cociente por doce.

Cuando la resolución dictada dentro de un asunto que tenga importancia y trascendencia, a juicio de la Secretaría de Hacienda (por tratarse de la interpretación de leyes y reglamentos, de las formalidades esenciales del procedimiento o por fijar el alcance de los elementos constitutivos de una resolución), y además afecte el interés fiscal de la Federación, la citada Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá interponer el citado recurso de revisión ante el tribunal colegiado de circuito competente.

El recurso de revisión también es procedente contra las resoluciones dictadas por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en los casos comprendidos en el artículo 239 bis del Código Fiscal de la Federación (artículo 248 del Código Fiscal de la Federación).

Finalmente, atendiendo a los criterios de economía procesal y de certeza en las resoluciones jurisdiccionales, opera la atracción y la correspondiente acumulación procesal en aquellos casos en los que el particular ha iniciado el procedimiento de amparo indirecto contra una resolución que posteriormente impugna a través del citado recurso de revisión, el tribunal colegiado de circuito que conozca el amparo, resolverá el citado recurso en la misma sesión en la que se decida el amparo (artículo 249 del Código Fiscal de la Federación).