



**UNIVERSIDAD LASALLISTA  
BENAVENTE**



**FACULTAD DE DERECHO**

Con estudios incorporados a la  
Universidad Nacional Autónoma de México  
CLAVE: 879309

---

---

**INEFICACIA DE LA RECONSIDERACIÓN  
ADMINISTRATIVA**

---

---

**T E S I S**

Que para obtener el título de  
**LICENCIADO EN DERECHO**

Presenta:

**LUIS ALFREDO GÓMEZ CANCHOLA**

**ASESOR: Lic. Roberto José Navarro González**

**Celaya, Gto.**

**Febrero 2006**



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.

## ***DEDICO ESTE TRABAJO:***

### **A DIOS:**

Quien es el principal en el logro de este objetivo, a el doy gracias por darme la oportunidad, las fuerzas, la salud y el deseo de salir adelante, a el que siempre ha estado conmigo, en quien he encontrado refugio en los momentos difíciles y compañía en los momentos felices.

### **A MIS PAPAS:**

Por el gran esfuerzo que han hecho todo este tiempo, a quienes me dieron la vida, a ustedes les debo lo que soy y lo que puedo llegar a ser, siempre han estado a mi lado, me han entregado su corazón y espero saber corresponderles por que de verdad es lo menos que se merecen, son las personas mas importantes en mi vida, los quiero mucho.

### **A MIS HERMANOS:**

**Juan:** por el apoyo que siempre me has dado y por todo lo que he aprendido de ti, espero que siempre estemos juntos y siempre nos apoyemos.

**Dany:** por tu apoyo y compañía, espero que como yo logres tus sueños y todas tus metas.

**Yareli:** por alegrarme la vida, por tu apoyo, comprensión, alegría y por tu cariño. Te quiero mucho.

***“RECUERDEN QUE NO HAY LAZO MAS FUERTE QUE EL QUE NOS UNE”***

### **A MIS MAESTROS:**

Por haberme entregado sus valiosos conocimientos, su experiencia y sabiduría, por su esmero en formar profesionistas de excelencia, MUCHAS GRACIAS.

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

## CAPITULO I. AUTORIDADES FACULTADAS PARA LA APLICACIÓN E INTERPRETACIÓN DE LA LEYES FISCALES.

1.1	Autoridades administrativas.....	1
1.1.1.	Secretaría de Hacienda y crédito público.....	3
1.1.2.	Servicio de Administración Tributaria.....	6
a)	administración General de asistencia al contribuyente... .	9
b)	administración General jurídica.....	10
c)	administración General de Auditoría fiscal.....	12
d)	administración General de recaudación.....	13
e)	administración General de aduanas.....	16
f)	administración General de grandes contribuyentes.....	19
1.2.	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa... .	20
1.2.1.	Naturaleza Jurídica.....	20
1.2.2.	Competencia material.....	25
1.2.3.	Competencia territorial.....	28

## CAPITULO II. PROCESO ADMINISTRATIVO TRIBUTARIO

2.1.	Definición.....	30
2.2.	Partes en el proceso fiscal.....	32
2.2.1.	Parte actora.....	34
2.2.2.	Parte demandada.....	35
2.2.3.	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa....	35
2.3.	Fases del Proceso Fiscal.....	36
2.3.1.	Demanda y contestación.....	36
2.3.2.	Ofrecimiento y desahogo de pruebas .....	41
2.3.3.	Alegatos.....	42
2.3.4.	Sentencia.....	43
2.4.	Diferencia con el procedimiento administrativo Tributario.....	45

### **CAPITULO III. RECURSO ADMINISTRATIVO**

3.1.	Definición.....	49
3.2.	Elementos.....	51
3.2.1.	Elementos esenciales.....	51
3.2.2.	Elementos secundarios.....	53
3.3.	Clasificación.....	55
3.4.	Requisitos esenciales.....	58
3.5.	Improcedencia y sobreseimiento.....	59
3.6.	Resolución del recurso.....	63

### **CAPITULO IV. INSTANCIA ADMINISTRATIVA**

4.1.	Definición.....	66
4.2.	Requisitos de la instancia.....	67
4.3.	Clases de instancias ante la autoridad fiscal.....	70
4.3.1.	Consulta.....	70
4.3.2.	Compensación de cantidades a favor.....	73
4.3.3.	Solicitud de devolución.....	74
4.3.4.	Negativa Ficta.....	76
4.3.5.	Caducidad de facultades de comprobación .....	77
4.3.6.	Prescripción.....	79
4.3.7.	Suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución.....	80
4.3.8.	Pago a plazos.....	81
4.4.	Solicitudes que no constituyen instancia por el código fiscal federal.....	82
4.4.1.	Solicitud de condonación de multas.....	82
4.4.2.	Aclaraciones .....	83
4.4.3.	Reconsideración Administrativa .....	85

### **CAPITULO V. RECONSIDERACIÓN ADMINISTRATIVA FISCAL**

5.1	Definición.....	86
5.2	Objeto de creación.....	89
5.3	Tramitación.....	90
5.3.1	Requisitos esenciales.....	90
5.3.2	Plazo de interposición.....	92
5.3.3	Procedencia de la solicitud.....	93

5.3.4	Órgano administrativo que resuelve.....	95
5.3.5	Resolución.....	96
5.4	Elementos Distintivos.....	97
5.4.1	Facultad discrecional.....	98
5.4.2	Extemporaneidad o no interposición de medios de defensa.....	102
5.4.3	No constituye Instancia.....	104
5.5	<b>Ineficacia.....</b>	<b>105</b>
5.5.1	Definición.....	105
5.5.2	Ineficaz por fundarse únicamente en el derecho de petición.....	105
5.5.3	Ineficaz por la discrecionalidad que ostenta.....	112

## CONCLUSIONES

## BIBLIOGRAFÍA

## INTRODUCCIÓN

El código fiscal de la federación, en su artículo 36 tercer y cuarto párrafo, contempla la figura fiscal denominada por la doctrina como **RECONSIDERACIÓN ADMINISTRATIVA**, en la cual se otorga la facultad discrecional a las autoridades administrativas, para revisar las resoluciones administrativas de carácter individual no favorables a un particular, emitidas por sus subordinados jerárquicamente y, en el supuesto de que se demuestre fehacientemente que las mismas se hubieren emitido en contravención a las disposiciones fiscales, podrán por una sola vez, modificarlas o revocarlas en beneficio del contribuyente, siempre y cuando los contribuyentes no hubieren interpuesto medios de defensa y hubieren transcurrido los plazos para presentarlos, y sin que haya prescrito el crédito fiscal.

Este artículo expresamente establece que esta figura no constituirá instancia y las resoluciones que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no podrán ser impugnadas por los particulares; si bien es cierto que existieron previamente otros medios de defensa para impugnar esa resolución desfavorable, también es cierto que esta figura nos permite tratar de modificar o revocar esa resolución mediante la solicitud de la misma, lo que se traduce en una petición a la autoridad administrativa para su actuar, realizando el particular esta promoción cumpliendo con los requisitos que estima el código fiscal y al conferírsele a la autoridad la facultad para negarse al estudio de dicha promoción encaminada a la revisión de la resolución administrativa desfavorable a nuestros intereses, que estimamos violatorios a las normas fiscales aplicables y por tanto sostenemos de ilegal, se esta limitando el derecho del particular

afectado encaminado a la comprobación plena y fehaciente de la ilegalidad de la aducida resolución al sostener que esta fue emitida en contravención a la legislación fiscal, por lo tanto se otorga a la autoridad fiscal la aptitud de confirmar una resolución administrativa ilegal, provocando la configuración de una conducta contraria a los principios de justicia y equidad, además de la incorrecta aplicación de la ley, ya que permite que esta resolución quede firme, eliminando la posibilidad de que esta sea modificada o revocada en el caso de que la autoridad decida no atender la petición, es decir no reconsiderando la resolución administrativa y no otorgándole la relevancia que pudiera tener esta figura fiscal. **Dando como resultado la ineficacia de esta figura fiscal, puesto que su solicitud no surte ningún efecto jurídico.**

Esta Tesis va encaminada a **demostrar la ineficacia** de la figura fiscal denominada por la doctrina como “reconsideración administrativa” provocada por la facultad discrecional que se le otorga a la autoridad fiscal para su resolución, y tiene como propósito establecer la posibilidad de que esta figura fiscal sea considerada **como instancia administrativa establecida en el Código Fiscal de la Federación, sustituyendo la facultad discrecional para su revisión, por la obligatoriedad de su estudio de fondo.** Esta petición debería considerarse como una instancia, pues sería la única manera como podría tener alguna eficacia, lo que provocaría la obligación de la autoridad fiscal para resolver en cuanto al fondo sobre las pretensiones de los solicitantes, permitiendo que se establezca una adecuada relación de derecho entre contribuyente y la autoridad administrativa, dejando sin posibilidad a las autoridades fiscales para efectuar, sin revisión legal, cobros de adeudos fiscales que pudieron estar ilegalmente fincados o cobrados: ya que esto sería una interpretación legal contraria a la mas absoluta buena fe que debe presidir a quien detenta el poder público de la facultad económico-coactiva.

# **CAPÍTULO I. AUTORIDADES FACULTADAS PARA LA APLICACIÓN E INTERPRETACIÓN DE LAS LEYES FISCALES.**

- 1.1 Autoridades administrativas
  - 1.1.1. Secretaría de Hacienda y crédito público
  - 1.1.2. Servicio de Administración Tributaria
    - a) administración General de asistencia al contribuyente
    - b) administración General jurídica
    - c) administración General de Auditoría fiscal
    - d) administración General de recaudación
    - e) administración General de aduanas
    - f) administración General de grandes contribuyentes
- 1.2. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
  - 1.2.1. Naturaleza Jurídica
  - 1.2.2. Competencia material
  - 1.2.3. Competencia territorial.

## **1.1 AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS**

Las autoridades administrativas facultadas para la aplicación de la legislación fiscal es LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, a quien compete el estudio, formulación de proyectos de leyes y disposiciones fiscales, funciones que realiza principalmente a través del Servicio de Administración Tributaria, que es un órgano desconcentrado de la misma, con el carácter de autoridad fiscal, con las atribuciones y facultades señaladas en la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

*Esta tiene la responsabilidad de APLICAR las leyes fiscales así como la legislación aduanera con el propósito de cumplir con el principio constitucional de legalidad "nullum tributum sine lege" la cual refiere que es una obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos de manera proporcional y equitativa según establezcan las leyes fiscales<sup>1</sup>. Otra responsabilidad es la de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras, además de motivar al contribuyente para que cumpla de manera voluntaria con tales disposiciones, así como generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.*

El Servicio de Administración Tributaria implantará programas y proyectos para reducir su costo de operación por peso recaudado y el costo de cumplimiento de las obligaciones por parte de los contribuyentes.

*Respecto de la interpretación fiscal, la única con el carácter de obligatoria en nuestro derecho es la que realizan los titulares de una potestad pública facultados para ello, mas no la doctrina que efectúan los estudiosos o investigadores, aun cuando esta se tenga frecuentemente en cuenta. Interpretar la ley fiscal es por lo mismo una función de la autoridad en consecuencia, constituye una decisión o resolución y no una simple opinión.*

***La interpretación de la legislación fiscal se puede clasificar en:***

- ***auténtica:*** *es la que realiza el propio legislador; esto es la persona que se encarga de elaborar la ley, expresa la intención con que se concibió dicha ley.*

---

<sup>1</sup> Sánchez Piña José de Jesús. Nociones de Derecho Fiscal. 3ª ed. Ed. Pac. México 1984. p. 91

- **Administrativa:** *es aquella que realizan las autoridades fiscales en casos concretos, por ejemplo cuando el contribuyente solicita una consulta ante las autoridades*
- **Judicial:** *representada por la que se genera en los tribunales federales y que dentro de nuestra materia sobresale el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*
- **Doctrinal:** *la que generan los tratadistas, escritores y estudiosos de la materia.*<sup>2</sup>

### 1.1.1 SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es parte integrante de la Administración Pública Centralizada, al igual que las demás Secretarías de estado, realizan el despacho de asuntos de orden administrativo encomendados por el poder ejecutivo de la unión y ejerce las funciones que encomienda por acuerdo el presidente de la republica.

ENTRE LAS PRINCIPALES FUNCIONES QUE SON ENCOMENDADAS A LA SHCP DE ACUERDO CON LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL SE ENCUENTRAN EL DESPACHO DE LOS SIGUIENTES ASUNTOS:

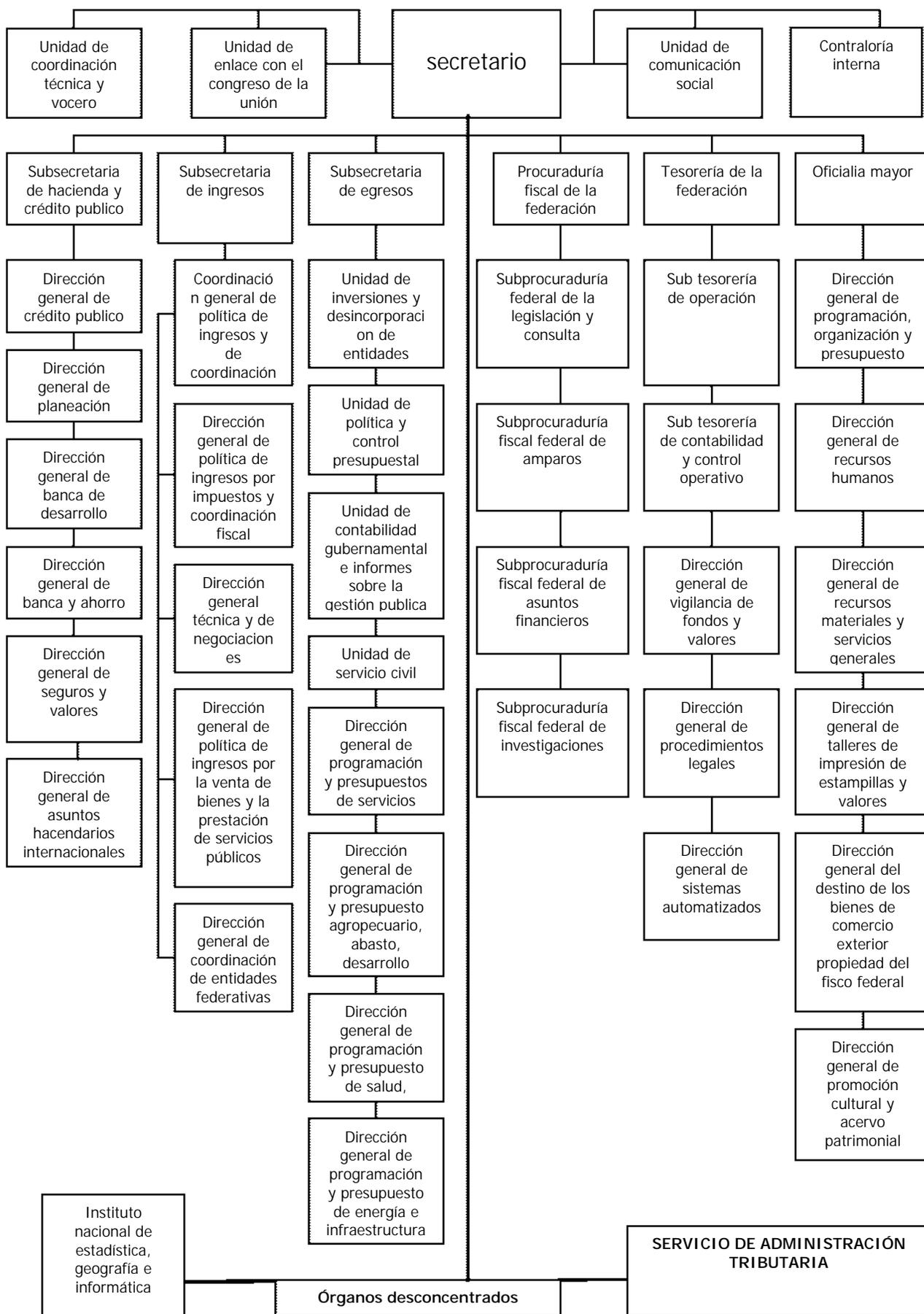
- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito;

---

<sup>2</sup> Sánchez Piña. Op cit. p.84.

- Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;
- Representar el interés de la Federación en controversias fiscales; Además la SHCP ejerce variadas funciones, bajo distintos marcos de ley como lo son la Ley General de Deuda Pública, La ley de Planeación y la Ley aduanera.

Su estructura es la siguiente:



## **1.1.2 SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA**

El Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal, y con las atribuciones y facultades ejecutivas que señala la Ley del Servicio de administración tributaria. Sobre este recae la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público, de fiscalizar a los contribuyentes, de verificar y llevar acabo el cumplimiento de disposiciones tributarias y aduaneras, además de establecer la política tributaria de nuestro país. El Servicio de Administración Tributaria esta dotado de plena autonomía de gestión y presupuestal para el logro de su objeto y de autonomía técnica para dictar sus resoluciones.

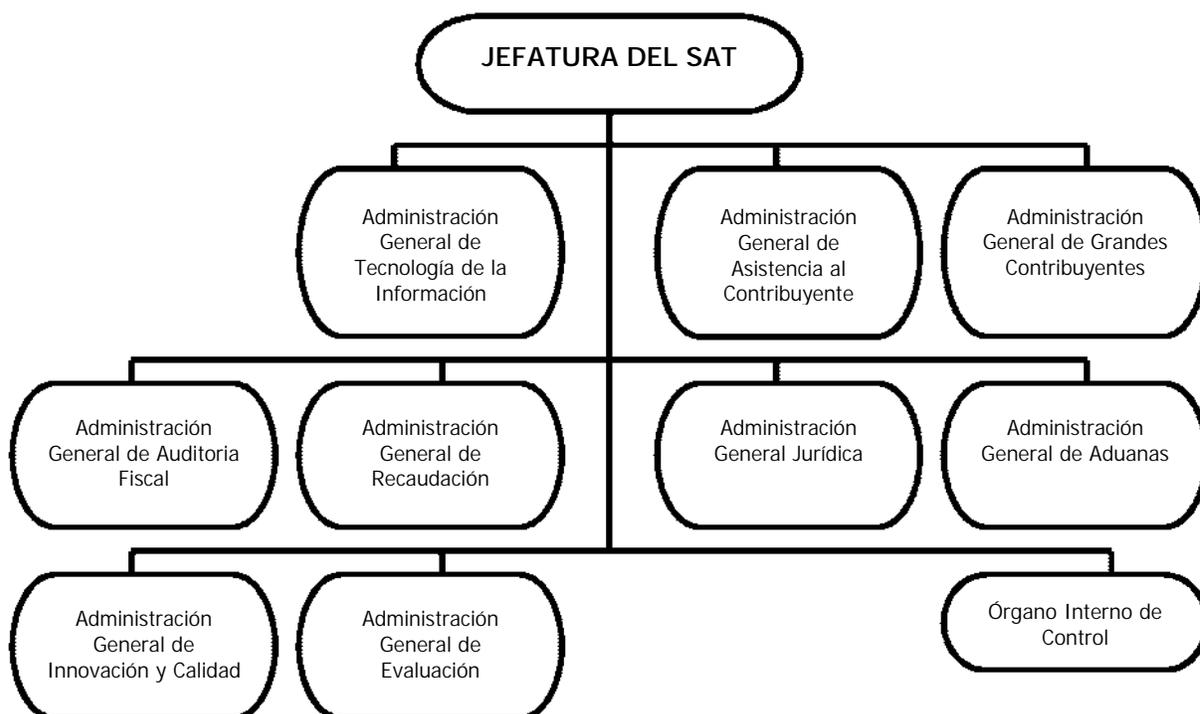
Entre las cuales podemos destacar, las resoluciones a las consultas planteadas por los particulares, actividad en la cual el SAT es dotado de facultad para interpretar las disposiciones fiscales que provoque duda razonable a los contribuyentes, resoluciones a los recursos de revocación planteados por los contribuyentes al encontrar defectos legales en el actuar de la autoridad fiscal entre otros.

### **LAS PRINCIPALES FUNCIONES DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA SON LAS SIGUIENTES:**

- Recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios de acuerdo a la legislación aplicable.
- Dirigir los servicios aduanales y de inspección.

- Representar el interés de la Federación en controversias fiscales.
- Determinar, liquidar y recaudar las contribuciones, aprovechamientos federales y sus accesorios.
- Vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras y, en su caso, ejercer las facultades de comprobación previstas en dichas disposiciones.
- Proponer, para aprobación superior, la política de administración tributaria y aduanera, y ejecutar las acciones para su aplicación. Entendiéndose como política de administración tributaria y aduanera todo el conjunto de acciones encaminadas a la recaudación de las contribuciones federales y los aprovechamientos que la legislación fiscal establece, además implica la lucha contra la evasión fiscal, además de facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes.
- Contribuir con datos oportunos, ciertos y verificables al diseño de la política tributaria.

El Servicio de Administración Tributaria para la realización de sus funciones cuenta con diversas unidades administrativas adscritas a este, se encuentra estructurado de la siguiente forma:



Las unidades administrativas, se clasifican en Administraciones Generales, Administraciones centrales, Administraciones Regionales y Administraciones Locales, estas a su vez se dividen en subadministraciones. Las Administraciones Generales son las encargadas de girar las instrucciones a las demás administraciones, es decir, es la principal administración de donde dimanan las funciones de las demás administraciones; Las Administraciones centrales son las encargadas de girar las instrucciones que reciben de las Generales a las Administraciones Regionales; las administraciones Regionales comprenden un grupo de entidades federativas, como por ejemplo Guanajuato en donde se encuentra la región centro, que a su vez comprende Querétaro, Hidalgo,

Michoacán y San Luis Potosí; por último las Administraciones Locales que son diseminadas en cada estado, comprenden varios municipios de la misma entidad federativa, en total existen 66 en todo el país, en Guanajuato hay tres: Celaya, Irapuato y León.

**LAS ADMINISTRACIONES GENERALES QUE SE RELACIONAN CON LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES FISCALES SON LAS SIGUIENTES:**

**A) ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ASISTENCIA AL CONTRIBUYENTE**

Compete a esta Administración, establecer la política y los programas que deben seguir las unidades administrativas que le sean adscritas respecto a la orientación y atención de trámites en materia de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos y sus accesorios de carácter federal y en materia aduanera; y participar en la elaboración de la normatividad que compete a otras unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, así como establecer los sistemas, métodos y procedimientos. También compete lo relacionado a la difusión de las campañas en materia fiscal y proponer los medios de comunicación en que se realicen; en editar y distribuir cualquier medio impreso y electrónico en materia fiscal; además de ser un órgano de evaluación para las Administraciones Locales de Asistencia al contribuyente respecto a las actividades de información y orientación.

Es la Administración encargada de representar al Servicio de Administración Tributaria en los foros, eventos, reuniones nacionales o internacionales y organismos internacionales.

Recibe de los particulares las declaraciones, avisos, requerimientos, solicitudes, manifestaciones, instrumentos autorizados y demás documentación a que obliguen las disposiciones fiscales y aduaneras, y que conforme a las mismas

no deban presentarse ante otras unidades administrativas y Orienta a los contribuyentes en el cumplimiento de tales obligaciones.

## **B) ADMINISTRACIÓN GENERAL JURÍDICA**

La principal función que ejerce esta Administración es la de Representación en materia fiscal y aduanera del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Presidente del Servicio de Administración Tributaria y a las unidades administrativas del propio Servicio de Administración Tributaria, en toda clase de juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, contra resoluciones o actos de las mismas, o de las autoridades fiscales de las entidades federativas por la aplicación que dichas autoridades hagan de las leyes fiscales federales en cumplimiento de los convenios y acuerdos de coordinación fiscal, así como para ejercitar las acciones, excepciones y defensas que correspondan a las autoridades señaladas, en los juicios ante dicho tribunal.

Corresponde representar al Servicio de Administración Tributaria en juicios mercantiles, civiles; formular las demandas o contestaciones correspondientes, así como representar al Servicio de Administración Tributaria en los procedimientos administrativos en que deba comparecer y para interponer los recursos administrativos a que tenga derecho, actuar en todas las instancias del juicio, procedimiento o recurso administrativo de que se trate y en el juicio de amparo, que en su caso, interpongan los particulares contra las resoluciones dictadas en aquellos, así como interponer con dicha representación los recursos que procedan en esos juicios.

Es encargada de Interponer con la representación de las autoridades demandadas, el recurso de revisión contra las sentencias y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, respecto de los juicios de su competencia; así como

comparecer en los juicios de amparo que interpongan los particulares en contra de las sentencias y resoluciones definitivas dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Otra función es la de formular, ante el Ministerio Público competente, las denuncias, querellas, declaratorias de que el fisco ha sufrido o pudo haber sufrido perjuicio, por los delitos previstos en el Código Fiscal de la Federación, salvo los delitos de defraudación fiscal y sus equiparables, así como coadyuvar con el Ministerio Público competente, en representación del Servicio de Administración Tributaria.

Otras de sus funciones son establecer el criterio de interpretación que se debe seguir en cuanto a la aplicación de las disposiciones fiscales y aduaneras, en materia de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos y sus accesorios de carácter federal, con excepción de los señalados como competencia de otra unidad administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

También compete resolver las consultas que formulen los interesados en situaciones reales y concretas sobre la aplicación de las disposiciones fiscales y aduaneras, así como las solicitudes que presenten respecto a las autorizaciones previstas en dichas disposiciones, que no sean competencia de otras unidades administrativas.

Celebra contratos, convenios y, en general, toda clase de actos jurídicos directamente vinculados con el desarrollo de las atribuciones del Servicio de Administración Tributaria, de igual manera otorga autorizaciones para la prestación de servicios entre particulares previstos en la legislación fiscal y aduanera.

Notifica las resoluciones administrativas que dicte y, en forma concurrente, las que emitan las Administraciones Generales de Auditoría Fiscal Federal y de Grandes Contribuyentes, que sean susceptibles de impugnarse

mediante recurso administrativo o juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ordena y sustancia el Procedimiento Administrativo de Ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales que sean determinados en las resoluciones que hubiera notificado ella misma y las garantías constituidas para asegurar el interés fiscal en dichos créditos.

Resuelve los recursos administrativos hechos valer contra actos o resoluciones de ella misma, o de cualquier unidad administrativa.

### **C) ADMINISTRACIÓN GENERAL DE AUDITORIA FISCAL FEDERAL**

Es competencia de esta Administración establecer la política y los programas que deben seguir las unidades administrativas que le sean adscritas, así como las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal y las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas, en las siguientes materias: revisión de las declaraciones de los contribuyentes y de los dictámenes de contador público registrado; visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, vigilancia, reconocimiento aduanero derivado del mecanismo de selección automatizado, y comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales, inclusive de las aduanales y aquéllas a cargo de los beneficiarios de estímulos fiscales; embargo precautorio de mercancías extranjeras respecto de las cuales no se acredite la legal importación, tenencia o estancia en el país y las nacionales por las que no se exhiban los comprobantes que amparen la legal posesión o propiedad de las mismas; procedimientos aduaneros que se deriven del ejercicio de las facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales; determinación de la base de los impuestos generales de importación o exportación; resoluciones sobre la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas; liquidación e imposición de

multas y sanciones por infracciones, en todo lo concerniente a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos y accesorios de carácter federal; verificar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, inclusive en materia de normas oficiales mexicanas; inspección y vigilancia de los recintos fiscales y fiscalizados, y en este último caso vigilar el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de la concesión o autorización otorgada para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, así como declarar el abandono de las mercancías que se encuentren en los patios y recintos fiscales bajo su responsabilidad.

#### **D) ADMINISTRACIÓN GENERAL DE RECAUDACIÓN**

Compete a esta administración, establecer la política y los programas que deben seguir las unidades administrativas adscritas, las Administraciones Locales de Recaudación y las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas, en las siguientes materias recaudación de contribuciones, aprovechamientos, sus accesorios y productos; contabilidad de ingresos, movimiento de fondos y análisis del comportamiento de la recaudación; pago diferido o en parcialidades de las contribuciones y aprovechamientos omitidos y de sus accesorios; vigilancia de cumplimiento de obligaciones fiscales; requerimiento de obligaciones y determinación de sanciones que deriven de su incumplimiento; solicitud de datos, informes o documentos para aclarar la información asentada en las declaraciones de pago provisional, del ejercicio y complementarias; determinación y cobro a los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados de las diferencias por errores aritméticos en las declaraciones; cobros de cheques no pagados de inmediato y de las indemnizaciones correspondientes; devolución de contribuciones y aprovechamientos y revisión de las solicitudes y documentos presentados o

requeridos; determinación y cobro de diferencias por devoluciones improcedentes e imposición de las multas correspondientes; autorización de disminución de pagos provisionales de contribuciones; otorgamiento de estímulos fiscales; verificación de saldos a favor a compensar y de determinación y cobro de cantidades compensadas indebidamente e imposición de las multas correspondientes; aplicación de la compensación de oficio de cantidades a favor de los contribuyentes; Registro Federal de Contribuyentes, visitas domiciliarias, verificaciones en esta materia e imposición de multas por infracciones a las disposiciones relativas; imposición de multas por omisión en la presentación de declaraciones y avisos; notificación, cobro coactivo, determinación de responsabilidad solidaria y garantías de los créditos fiscales; registro de condonación de multas o recargos autorizados por autoridad competente; depuración y cancelación de créditos fiscales; abandono y adjudicación de bienes; expedición de marbetes y precintos; y expedición de constancias de residencia para efectos fiscales.

Otras de las funciones más importantes son la actualización del Registro Federal de Contribuyentes y los demás registros y padrones previstos en la legislación fiscal y aduanera.

Ordena y practica visitas domiciliarias a los contribuyentes, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la presentación de las solicitudes o avisos en materia del Registro Federal de Contribuyentes y, en su caso, realiza inscripciones por actos de autoridad; orienta a los contribuyentes en el cumplimiento de tales obligaciones; solicita la exhibición de los comprobantes que amparen la legal posesión o propiedad de las mercancías que vendan; embarga precautoriamente las mercancías con motivo del incumplimiento de las obligaciones antes citadas; y levanta el embargo precautorio en los casos que proceda.

Recauda, directamente o a través de las oficinas autorizadas al efecto, el importe de las contribuciones, aprovechamientos, incluyendo las cuotas compensatorias, así como los productos federales.

Esta facultada para exigir la presentación de declaraciones, avisos, documentos e instrumentos autorizados, cuando los obligados no lo hagan en los plazos respectivos y, simultáneamente o sucesivamente, hacer efectiva una cantidad igual a la determinada en la última o en cualquiera de las seis últimas declaraciones de que se trate o a la que resulte de la determinada por la autoridad; practicar el embargo precautorio de los bienes o de la negociación del contribuyente; imponer la multa que corresponda; requerir la rectificación de errores u omisiones contenidos en las declaraciones, solicitudes, avisos, documentos e instrumentos autorizados; y dejar sin efectos los avisos presentados cuando al revisarse o verificarse no correspondan a lo manifestado.

Puede llevar a cabo el Procedimiento Administrativo de Ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, cuando dicho procedimiento no sea de la competencia de otra unidad administrativa del Servicio de Administración Tributaria, así como las garantías constituidas para asegurar el interés fiscal, inclusive las fianzas a favor de la Federación, otorgadas para garantizar los créditos fiscales respecto de los cuales ejerza el procedimiento administrativo de ejecución; enajenar fuera de remate bienes embargados, así como expedir el documento que ampare la enajenación de los bienes rematados y, proceder a la ampliación del embargo en otros bienes del contribuyente cuando la autoridad estime que los bienes embargados son insuficientes para cubrir los créditos fiscales o cuando la garantía del interés fiscal resulte insuficiente.

Es apta para verificar el saldo a favor a compensar, determinar y cobrar las cantidades compensadas indebidamente, incluida la actualización y recargos a que haya lugar y, en su caso, imponer las multas correspondientes, así como efectuar la compensación de oficio de cantidades a favor de los contribuyentes.

## **E) ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ADUANAS**

Es competencia de esta administración establecer la política y los programas que deben seguir las unidades administrativas adscritas y las Aduanas, en las siguientes materias: normas de operación, reconocimiento aduanero derivado del mecanismo de selección automatizado y comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduanales; embargo precautorio de mercancías extranjeras respecto de las cuales no se acredite la legal importación, tenencia o estancia en el país; procedimientos aduaneros que se deriven del ejercicio de las facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras; determinación de la base de los impuestos generales de importación o exportación; verificar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, inclusive en materia de normas oficiales mexicanas; inspección y vigilancia de los recintos fiscales y fiscalizados, y en este último caso vigilar el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de la concesión o autorización otorgada para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, así como declarar el abandono de las mercancías que se encuentren en los patios y recintos fiscales bajo su responsabilidad.

Participa con las unidades administrativas competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el estudio y elaboración de propuestas de políticas y programas relativos al desarrollo de la franja y región fronteriza del país, al fomento de las industrias de exportación, regímenes temporales de importación o exportación y de depósito fiscal para someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos efectuado por la industria automotriz terminal; interviene en el estudio y formulación de los proyectos de aranceles, cuotas compensatorias y demás medidas de regulación y restricción al comercio exterior en los que las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público participen con otras autoridades competentes; y emitir opinión

sobre los precios estimados que ésta fije, respecto de las mercancías de comercio exterior que sean objeto de subvaluación o sobre valoración.

Norma los procedimientos para obtener patente de agente aduanal o autorización de apoderado aduanal, de dictaminador aduanero o de mandatario de agente aduanal y participar en la formulación de los programas temáticos de los exámenes correspondientes. Ordena y practica la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera y de aeronaves y embarcaciones, la vigilancia y custodia de los recintos fiscales y de los demás bienes y valores depositados en ellos; lleva a cabo otros actos de vigilancia para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales que regulan y gravan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, el despacho aduanero y los hechos y actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida.

Ordena y realiza la inspección y vigilancia permanente en el manejo, transporte o tenencia de las mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados, así como en cualquier otra parte del territorio nacional. Además determina los impuestos al comercio exterior, derechos por servicios aduaneros, aprovechamientos, aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente, a cargo de contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, así como determinar las otras contribuciones que se causen por la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, incluso sus accesorios, cuando ello sea necesario o consecuencia del ejercicio de las facultades a que se refiere este precepto.

Esta administración es la encargada de ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, actos de vigilancia, verificaciones y demás actos que establezcan las disposiciones fiscales y aduaneras, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos, incluyendo los que se causen por la entrada al territorio nacional o salida del mismo de

mercancías y medios de transporte, derechos, aprovechamientos, estímulos fiscales, franquicias y accesorios de carácter federal; solicita de los contribuyentes, responsables solidarios o terceros, datos, informes o documentos, para planear y programar actos de fiscalización y en materia de determinación de la base de los impuestos generales de importación o exportación, verificar y, en su caso, determinar la clasificación arancelaria de las mercancías de procedencia extranjera, así como comprobar de conformidad con los acuerdos, convenios o tratados en materia fiscal o aduanera de los que México sea parte, el cumplimiento de obligaciones a cargo de importadores, exportadores o productores; inclusive en materia de origen; verifica el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias en las mercancías de comercio exterior, inclusive las normas oficiales mexicanas; declara en el ejercicio de sus atribuciones, que las mercancías, vehículos, embarcaciones o aeronaves pasan a propiedad del Fisco Federal; impone multas por el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo a los requerimientos que formule en los términos de esta fracción; y prorroga los plazos en que se deban concluir las visitas domiciliarias o revisiones que se efectúen en las oficinas de las propias autoridades; inspecciona y vigila los recintos fiscales y fiscalizados, y en este último caso vigilar el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de la concesión o autorización otorgada para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, así como declarar el abandono de las mercancías que se encuentren en los patios y recintos fiscales bajo su responsabilidad; verifica el domicilio que los contribuyentes declaren en el pedimento, así como comprobar que los contribuyentes se localicen en el domicilio declarado, ordenar y practicar la verificación de aeronaves y embarcaciones para comprobar su legal estancia en el país; impone multas por el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo a los requerimientos que se le formulen.

Una de las funciones principales es la de practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías de comercio exterior en los recintos fiscales y fiscalizados o, a petición del contribuyente, en su domicilio, en las dependencias, bodegas, instalaciones o establecimientos que señale, cuando se satisfagan los requisitos correspondientes, así como conocer los hechos derivados del segundo reconocimiento a que se refiere la Ley Aduanera, verificar y supervisar dicho reconocimiento, así como revisar los dictámenes formulados por los dictaminadores aduaneros.

#### **F) ADMINISTRACIÓN GENERAL DE GRANDES CONTRIBUYENTES**

Esta Administración atiende solamente a las personas consideradas como grandes contribuyentes, entendiendo por estas a quienes tributen bajo este régimen, de acuerdo a determinada cantidad de ingresos o de Activo estimado en la legislación fiscal; también cuenta con Administraciones Locales que a su vez se dividen en subadministraciones como son la subadministración local jurídica, de asistencia al contribuyente, de aduanas, de recaudación y de auditoría fiscal; estas tienen las mismas funciones que las demás administraciones locales, sin embargo se especializan en el ramo de los grandes contribuyentes.

## **1.2. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Órgano Jurisdiccional dotado de plena autonomía, encargado de impartir Justicia Administrativa resolviendo en forma gratuita todas las controversias suscitadas entre los particulares y la Administración Pública Federal de manera pronta, completa e imparcial, con el objeto de contribuir al avance del Estado de Derecho en México al salvaguardar el respeto del orden jurídico, la seguridad, la paz social y el desarrollo democrático.

### **1.2.1 NATURALEZA JURÍDICA**

**El fundamento de su creación lo encontramos plasmado en nuestra carta magna que a la letra reza:**

#### **Sección III**

#### **De las facultades del congreso**

#### **Art. 73.- El Congreso tiene facultad:**

**XXIX.- H.** Para expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Fue la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, la que instituyó un recurso judicial ante un Tribunal Administrativo, el Tribunal Fiscal de la Federación.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Fiscal de la Federación fue creado con el objeto de custodiar la legalidad de los actos de la administración pública en las materias de su competencia, con apego a las garantías constitucionales plasmadas en los artículos 16 y 17 de nuestra carta magna, donde se plasman las garantías de legalidad y de seguridad jurídica, a través del control jurisdiccional ejercido por este organismo.

Entre las características que distinguen al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, encontramos la autonomía e independencia que tiene frente a cualquier autoridad de la administración activa para emitir sus fallos, y para regir su vida interna de acuerdo a los procedimientos que prevén las leyes y a su estatuto personal que formalmente no está ubicado en la estructura orgánica del poder judicial, al que la compete resolver las controversias entre la administración pública y los particulares.

**Las decisiones individuales concretizadas en las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como la fijación de tesis, precedentes y jurisprudencias, cuyos criterios y votos particulares son publicados y difundidos ampliamente en la revista del propio Tribunal, interpretan el sentido y alcance de las leyes que la administración activa aplica en sus actos a los gobernados, delineando así el recto cumplimiento de dichas leyes, y en no pocos casos la necesidad de reformas legales o creación de otra disposiciones, con lo que se salvaguarda el respeto del orden jurídico, auspiciando la seguridad con que cuentan los particulares de que la acción de este Tribunal realiza una aplicación verdadera de los principios de carácter fundamental, a saber; legalidad y seguridad jurídica.**

La función jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se ha venido consolidando al ser reconocido por el Poder

Legislativo, su importancia al habersele otorgado la competencia material que incluye casi todas las controversias que el quehacer administrativo suscita, ya que con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 19 de abril y 30 de mayo de 2000, modificó la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, para establecer en su artículo 83 la posibilidad de que los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que ponen fin a un procedimiento, a una instancia administrativa, o resuelvan un expediente, podrían impugnarse vía recurso de revisión o la vía jurisdiccional correspondiente, lo que conllevó a determinar a este tribunal a través de diversos fallos, que las vías judiciales excluían al juicio de amparo ya que se refiere a controversias de tipo constitucional, por lo que únicamente podría hablarse de procedimientos o procesos ante un órgano judicial dentro de los cuales se encuentra el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Lo anterior fue confirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al determinar en vía jurisprudencial que los asuntos en los que se vislumbraba la posibilidad de aplicar la Ley Federal del Procedimiento Administrativo debían ser resueltos por este órgano jurisdiccional, equiparando el juicio de nulidad a la "vía judicial correspondiente". De lo anterior se desprende que este órgano jurisdiccional tiene la competencia necesaria para estructurarse como un autentico Tribunal Federal que imparte Justicia Administrativa.

**La interpretación que realiza el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se plasma en las tesis y jurisprudencias**, estas se establecen conforme a lo dispuesto por la **Ley Federal de Procedimiento Contencioso-Administrativo**.

**Las tesis** sustentadas en las sentencias pronunciadas por la Sala Superior, aprobadas por lo menos por siete magistrados, constituirán precedente una vez publicados en la Revista del Tribunal.

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

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

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

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

**En el caso de contradicción de sentencias**, cualquiera de los Magistrados del Tribunal o las partes en los juicios en las que tales tesis se sustentaron, podrán denunciarla ante el Presidente del Tribunal para que éste la haga del conocimiento del Pleno, el cual con un quórum mínimo de diez Magistrados, decidirá por mayoría de siete la que debe prevalecer, constituyendo jurisprudencia.

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

El Pleno podrá suspender una jurisprudencia, cuando en una sentencia o en una resolución de contradicción de sentencias, resuelva en sentido contrario a

la tesis de la jurisprudencia. Dicha suspensión deberá publicarse en la revista del Tribunal.

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

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

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

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

### **1.2.2 COMPETENCIA MATERIAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**

La competencia de este tribunal se encuentra plasmada en artículo 11 de su ley orgánica, donde se señala expresamente que este tribunal podrá conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas siguientes:

I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.

III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.

IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.

V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

**VI.** Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

**VII.** Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

**VIII.** Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

**IX.** Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.

**X.** Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

**XI.** Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

**XII.** Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**XIII.** Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

**XIV.** Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.

**XV.** Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

### 1.2.3 COMPETENCIA TERRITORIAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, orgánicamente se encuentra distribuido a lo largo del Territorio Nacional en 36 Salas Regionales, divididas de la siguiente manera: 25 Foráneas y 11 Metropolitanas, en las regiones con los límites territoriales siguientes:

- I. **Noroeste I**, que comprende el Estado de Baja California;
- II. **Noroeste II**, que comprende el Estado de Sonora;
- III. **Noroeste III**, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa;
- IV. **Norte Centro I**, que comprende el Estado de Chihuahua;
- V. **Norte Centro II**, que comprende los Estados de Durango y Coahuila;
- VI. **Noreste**, que comprende el Estado de Nuevo León y los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del Estado de Tamaulipas;
- VII. **Occidente**, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit;
- VIII **Centro I**, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes;
- IX. **Centro II**, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro;
- X. **Centro III**, que comprende los Estados de Guanajuato y Michoacán; sin

dejar de tomar en cuenta la creación de la Sala Regional que comprenderá el estado de Michoacán, conforme al acuerdo ACUERDO G/29/2005, que dice...

*Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 16, fracción X, 26, fracciones VI y XXIII, y 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y*

*atendiendo al propósito de regionalización iniciado en 1978, de acercar la justicia administrativa al mayor número de habitantes de la República Mexicana, el Pleno acuerda:*

*PRIMERO: Se crea una nueva región en el territorio Nacional, subdividiendo la actual región del Centro III, en dos regiones con los siguientes límites territoriales:*

*- Región del Centro III, cuyos límites territoriales serán los del Estado de Guanajuato.*

*- Región del Pacífico-Centro, cuyos límites territoriales serán los del Estado de Michoacán.*

*En tal virtud se modifica la fracción X, del artículo 23 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y se le agrega la fracción XXI.*

*XXI.- "Pacífico-Centro, que comprende el Estado de Michoacán."*

**XI. Hidalgo-México**, que comprende los Estados de Hidalgo y de México;

**XII. Oriente**, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla;

**XIII. Golfo**, que comprende el Estado de Veracruz;

**XIV. Pacífico**, que comprende el Estado de Guerrero;

**XV. Sureste**, que comprende el Estado de Oaxaca;

**XVI. Peninsular**, que comprende los Estados de Yucatán y Campeche;

**XVII. Metropolitanas**, que comprenden el Distrito Federal y el Estado de Morelos;

**XVIII. Golfo Norte**, que comprende el Estado de Tamaulipas, con excepción de los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa, del propio Estado;

**XIX. Chiapas-Tabasco**, que comprende los Estados de Chiapas y Tabasco;

**XX. Caribe**, que comprende el Estado de Quintana Roo.

## CAPÍTULO II. PROCESO ADMINISTRATIVO TRIBUTARIO

- 2.1. Definición
- 2.2. Partes en el proceso fiscal
  - 2.2.1. Actor o contribuyente
  - 2.2.2. Autoridad demandada emisora del acto impugnado
  - 2.2.3. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
- 2.3. Fases del Proceso tributario
  - 2.3.1. Demanda y contestación
  - 2.3.2. Ofrecimiento y desahogo de pruebas
  - 2.3.3. Ofrecimiento de alegatos
  - 2.3.4. Sentencia.
- 2.4. Diferencia con el procedimiento administrativo Tributario

### 2.1 DEFINICIÓN

*El proceso es el conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente. La palabra proceso es sinónima de juicio.*<sup>1</sup>

**Proceso** se define como un conjunto de fenómenos, actos o acontecimientos, que suceden en el tiempo y que mantienen entre si una vinculación. **El Proceso jurídico** es una serie de actos jurídicos que suceden

---

<sup>1</sup> De Pina Rafael y De Pina Vara Rafael. Diccionario de Derecho. 29ª ed. Ed. Porrúa. México 2000. p. 420.

regularmente en el tiempo y se encuentran concatenados entre si por el fin u objeto que persiguen, en sentido general comprende los procesos legislativos, administrativos, judiciales, civiles, penales, etc. Dentro de estos **el proceso jurisdiccional** es el que tiene mayor importancia, es el que se lleva acabo ante los órganos jurisdiccionales encargados de administrar justicia, ya sean Tribunales judiciales o Administrativos.

Por lo tanto podemos definir el Proceso administrativo tributario como, la coordinada sucesión de actos jurídicos administrativos derivados del ejercicio de una acción procesal y que tiene por objeto la obtención de una resolución jurisdiccional, la cual pone fin al litigio, se establece una relación tripartita integrada por el órgano jurisdiccional Administrativo y las dos partes, el actor y el demandado quien generalmente será la autoridad administrativa, excepto en el juicio de lesividad. Es iniciado por el actor al momento de presentar la demanda y cuando esta le es admitida, culmina hasta que el órgano jurisdiccional administrativo dicte la sentencia que resuelve el asunto. El proceso administrativo se caracteriza fundamentalmente por la participación de la Administración Pública como una de las partes, por la cual los intereses que implica son de orden público ya que afectan directamente al estado. El proceso administrativo tributario o proceso fiscal se concretiza en el Juicio Contencioso-Administrativo, **el cual se regirá por las disposiciones de la "LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO"**, que procede contra las resoluciones administrativas que establece el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

## 2.2 PARTES EN EL PROCESO FISCAL

En proceso fiscal se establece una relación tripartita compuesta por el órgano administrativo referido al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el actor y demandado, pudiendo ser en ambos casos el contribuyente o la autoridad fiscal. Se establece una relación jurídico procesal entre la autoridad jurisdiccional y las partes, no entre ambas partes.

La relación jurídica procesal se origina al momento en que el actor acude ante el órgano jurisdiccional con el objeto de reclamar un derecho que considera vulnerado, y con la contestación que da la parte demandada. De esta relación dimanar auténticos derechos y obligaciones que estarán condicionados a las pruebas que se aporten para hacer valer los derechos que la ley confiere.

Esta relación dimana de la relación jurídica tributaria que se establece entre la autoridad fiscal y el contribuyente, relación contenida en la norma constitucional referida por la fracción **IV del artículo 31 de nuestro máximo ordenamiento**. Implica la confrontación entre un derecho y una obligación, teniendo la autoridad fiscal la facultad de exigir ese derecho al contribuyente, esta relación se condiciona a la calificación del hecho generador por el derecho objetivo, como supuesto normativo.

*Afirma Sergio F. De la Garza que " además del presupuesto de hecho cuya realización en la vida social genera la obligación de pagar el tributo y que crea la relación tributaria principal o sustantiva, existen otros presupuestos de hecho que dan origen a otras relaciones tributarias accesorias o independientes de la relación principal o sustantiva, cuyos contenidos obligacionales son diferentes" Clasifica a las obligaciones que originan la relación jurídica tributaria de la siguiente manera:*

- a) *Obligación tributaria principal;*
- b) *Obligación tributaria de reembolso, refiriéndose a la instancia de devolución de cantidades a favor;*
- c) *La obligación de cubrir recargos o intereses en caso de mora, en este caso se originan relaciones accesorias; y*
- d) *Obligaciones de hacer y no hacer.*<sup>2</sup>

Podemos concluir que los actos del estado se realizan bajo un ordenamiento jurídico y cuando trascienden a la esfera de otros sujetos de derecho necesariamente dan lugar al nacimiento de las relaciones jurídicas.

El artículo 3º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece como partes en el Juicio Contencioso Administrativo a las siguientes:

**I. El demandante.**

**II. Los demandados.** Tendrán ese carácter:

- a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.
- b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.
- c) El Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios en que se controviertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación, respecto de las materias de la competencia del Tribunal.

---

<sup>2</sup> Armienta Rafael Gonzalo. Proceso Tributario en el Derecho Mexicano. Ed. Porrúa. México 1977. p.94.

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

**III. El tercero** que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

### 2.2.1 PARTE ACTORA

Es la parte que ejercita una acción, la que inicia el proceso administrativo tributario, mediante la presentación de la demanda, generalmente será el contribuyente quien se ve afectado por alguna resolución administrativa dictada por la autoridad fiscal, pero existe una excepción en el denominado Juicio de Lesividad, que es aquel iniciado por la autoridad fiscal con el propósito de lograr la revocación o modificación de alguna resolución administrativa da carácter individual favorable a un particular. Entendemos la acción como el derecho público subjetivo, que tiene el administrado, para obtener del estado la composición del litigio, y el reconocimiento del derecho que se cree tener mediante una sentencia favorable. Es medio que la ley nos otorga para ejercitar en el juicio el derecho que nos es debido.

Es necesario hablar del tercero interesado, parte importante del proceso administrativo que no siempre existirá en el proceso; es aquella persona que tiene un derecho incompatible con la pretensión del demandante, pero con interés jurídico que permite participar en la secuela procesal, deberá el tercero dentro de los 45 días siguientes a aquel en que se corra traslado de la demanda, apersonarse en juicio, mediante escrito que contenga los requisitos de la demanda o de la contestación, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto.

### 2.2.2 PARTE DEMANDADA

Es la parte de la cual el actor exige alguna prestación que puede consistir en la modificación, revocación o confirmación de alguna resolución administrativa, generalmente será parte demandada la autoridad emisora de la resolución administrativa impugnada, excepto en el juicio de lesividad, el demandado será el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

Forman parte del proceso administrativo los titulares de las dependencias o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República, o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el titular de la administración que dependa la autoridad demandada quien dicta la resolución impugnada. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público participara en los juicios que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, esto es basándose en los convenios de colaboración administrativos.

### 2.2.3 TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

Es el **órgano jurisdiccional** encargado de impartir la justicia administrativa, resuelve a través de una sentencia el litigio o controversia suscitada entre el actor y el demandado. Este órgano ejerce la jurisdicción administrativa, ya que tiene a su cargo dirimir las controversias entre el gobernado y el fisco, cuando exista una oposición legítima de intereses con motivo de la aplicación de las leyes fiscales.

Jurisdicción Administrativa es la potestad que reside en la administración, o en los funcionarios o cuerpos que representan esta parte del poder ejecutivo, para decidir sobre las reclamaciones a que dan ocasión los propios actos administrativos, es el derecho o la potestad que se tienen en el orden administrativo para conocer y sentenciar con las formalidades de un juicio en los asuntos contenciosos administrativos, esto es aquellos en los que hay oposición legítima entre el interés público y el privado, o bien, las reclamaciones u oposiciones de los que se creen perjudicados en sus derechos por los actos de la administración.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es actualmente un tribunal de plena jurisdicción, y no sólo de simple anulación, por lo que es evidente que cuenta con plenas facultades para emitir una sentencia que defina, establezca y declare cuáles son los derechos subjetivos de las partes en el conflicto.

## **2.3 FASES DEL PROCESO FISCAL.**

El proceso fiscal se integra de la fase de la demanda y contestación, ofrecimiento y desahogo de pruebas, alegatos y la sentencia.

### **2.3.1 DEMANDA Y CONTESTACIÓN**

Es la primera fase del proceso fiscal, inicia con la presentación de la demanda y su admisión, la parte actora es quien demanda mientras que la demandada da contestación a esa demanda, la demanda es el acto en que la parte actora realiza la petición al Tribunal fiscal para que este aplique la ley al caso concreto que le es planteado, en la demanda el actor ejercita su acción y pretensiones, es el acto inicial del proceso. La contestación de la demanda es el medio procesal por el cual la parte demandada da respuesta a la demanda

interpuesta en su contra, teniendo oportunidad de hacer valer las excepciones que estime convenientes. Deben de cubrir los requisitos que enuncia **la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo**.

La demanda se presentará por escrito directamente ante la sala regional competente, dentro de los plazos que a continuación se indican:

**I. De cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que se dé alguno de los supuestos siguientes:**

a) Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general.

b) Hayan iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada cuando sea auto aplicativa.

**II. De cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección que habiendo conocido una QUEJA, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como juicio.** Para ello deberá prevenir al promovente para que presente demanda en contra de la resolución administrativa que tenga carácter definitivo.

**III. De cinco años** cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular (Juicio de Lesividad), los que se contarán a partir del día siguiente a la fecha en que éste se haya emitido, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o

parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Deberá presentarse por escrito firmado por quien lo formule o en su caso la huella digital y firma de otra persona a su ruego. Ante la sala regional competente, de otra manera se tendrá por no presentada. **La demanda podrá ser ampliada** ya que existen casos en que resulta necesario, por ejemplo al impugnar la resolución negativa ficta, contra el acto principal del que derive la resolución impugnada en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación; cuando se alegue que la resolución administrativa no fue notificada o que lo fue ilegalmente; cuando en la contestación se introduzcan cuestiones que, sin violar el primer párrafo del artículo 22, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda; Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

El plazo para ampliar la demanda será de 20 días a partir del día en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación.

**Deberá indicar el escrito de demanda:**

- **El nombre y domicilio el demandante**, en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, en cuyo caso, el domicilio señalado para tal efecto deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala competente.

- **La resolución que se impugna, ó en su caso la fecha de publicación** del decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general que se combate.
- **La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado** cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.
- **Los hechos que den motivo a la demanda.**
- **Las pruebas que se ofrezcan**, tratando de la prueba pericial o testimonial, se precisaran los hechos sobre los que vayan a versar además de señalar los nombres y domicilios de perito y testigos.
- **Los conceptos de impugnación.**
- **Nombre y domicilio del tercero interesado**, cuando lo haya.
- **Lo que se pida**, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

La demanda deberá presentarse junto con copias de la misma y de sus documentos anexos para cada una de las partes; con el documento que haga constar la representación del promovente o en el que conste que fue reconocida por la autoridad demandada o datos del registro ante el propio tribunal fiscal; con el documento en que conste el acto impugnado, en tratándose de la negativa ficta, el acuse de recibo de la instancia que no fue no resuelta expresamente por la autoridad; la constancia de notificación de la resolución impugnada, excepto cuando el demandante declare bajo protesta que no recibió constancia o cuando

la notificación hubiera sido por correo señalando la fecha en que se practico; el cuestionario que desahogara el perito firmado por el demandante; el interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial; y las pruebas documentales que se ofrezcan.

**La contestación de las demandas** corresponde a la Administración Local Jurídica, que es la representante de la autoridad emisora o ejecutante. Esto de acuerdo a lo las disposiciones establecidas en el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria. Esta deberá presentarse por escrito dentro de los 45 días siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento. De igual manera existe en plazo para contestar la ampliación de la demanda el cual será de 20 días a partir del día en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación de la demanda.

**El escrito de contestación y ampliación de la demanda debe contener:**

- Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.
- Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda. Por ejemplo señalar alguna causa de improcedencia.
- La referencia concreta a cada uno de los hechos que el demandante impute de manera expresa al demandado afirmándolos, negándolos, señalando el desconocimiento o en su caso la manera en que ocurrieron.

- Los argumentos por los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.
- Las pruebas que se ofrezcan.

**Se adjuntaran al escrito de contestación de la demanda** copias de la misma y documentos que la acompañan para el demandante y para el tercero si lo hubiera; documento que acredite la personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio; el cuestionario que debe desahogar el perito firmado por el demandado; en su caso la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante; y las pruebas documentales ofrecidas.

### **2.3.2 OFRECIMIENTO Y DESAHOGO DE PRUEBAS**

El ofrecimiento de las pruebas tiene como fin el demostrar de manera fehaciente el derecho que pretende tanto la parte actora como la demandada, hacer valer los derechos y las excepciones. Se presentaran desde el momento de la demanda por parte del actor y de la contestación por parte del demandado, las pruebas supervenientes podrán ser presentadas en cualquier tiempo antes de que se dicte sentencia. Serán admisibles toda clase de pruebas excepto la confesional de las autoridades mediante la absolución de posiciones y petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades. El tribunal fiscal admitirá las pruebas, llevara a cabo su desahogo, las valorara y tomara en cuenta al momento de dictar la sentencia.

### 2.3.3 ALEGATOS

Los alegatos son las argumentaciones que expresan las partes una vez realizada la fase probatoria, para tratar de demostrar al juzgador, en este caso los magistrados integrantes de la sala, que las pruebas practicadas han confirmado los hechos afirmados y que son aplicables los hechos de derecho aducidos por cada una de las partes, con la finalidad de que se estimen fundadas las pretensiones y excepciones, al momento en que se pronuncie la sentencia definitiva.

Concluida la substanciación del juicio y no existiere alguna cuestión pendiente que impida su resolución, el magistrado instructor 10 diez días después notificara por lista a las partes para que en un término de 5 días formulen por escrito los alegatos que serán considerados al momento de dictar sentencia. Después de este término se **cierra la instrucción** y se procede a dictar la sentencia.

Los alegatos deberán contener una breve relación de los hechos controvertidos y un análisis detallado de las pruebas aportadas. Se trata de demostrar al juzgador que con los medios de prueba aportados queda debidamente demostrado nuestros derechos o excepciones; también deben intentar demostrar la aplicabilidad de las disposiciones legales que invocamos para probar nuestro derecho; por último concluir en los alegatos que por haber demostrado fehacientemente nuestras afirmaciones, pretensiones y derechos y además demostrar que están debidamente fundados, la resolución debe dictarse en sentido favorable.

### 2.3.4 SENTENCIA

Podemos definir la sentencia como la forma normal de terminación del juicio, con la cual se pone fin a la actividad procesal, es la resolución que emite el juzgador sobre el litigio sometido a su conocimiento y mediante el cual normalmente pone término al proceso.

Es la forma normal de terminación del juicio, ya que existen otras formas de terminar el juicio sin necesidad de que se resuelva el fondo del asunto, como lo son las causales de improcedencia y sobreseimiento. La sentencia se fundara en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con la resolución impugnada.

Se pronunciara la sentencia dentro de los 60 días siguientes a aquel en que haya sido declarado el cierre de la instrucción dentro del juicio. Será pronunciada por unanimidad o por mayoría de votos de los magistrados integrantes de la sala, el magistrado instructor será el encargado de formular el proyecto de resolución dentro de los 45 días siguientes al cierre de la instrucción, para dictar la resolución en los casos de sobreseimiento no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción.

#### **Los efectos de la sentencia definitiva podrán ser los siguientes:**

- Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para efectos, precisando de forma clara la forma y términos en que debe la autoridad cumplirla, debiendo reponer el procedimiento desde el momento en que se cometió la violación.

- **El Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución**  
Cuando la resolución se declare ilegal por la Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso, ó por vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa.

En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

Tratándose de sanciones, cuando dicho Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.

- Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:
  - a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.

b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.

c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

La sentencia deberá cumplirse en un plazo de 4 meses contados a partir de que la sentencia quede firme, cuando esta implique la realización determinado acto o iniciación de un procedimiento por parte de la autoridad.

## 2.4. DIFERENCIA CON EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO TRIBUTARIO

El procedimiento administrativo tributario **es generalmente oficioso**, procura el interés público, la obtención de ingresos o recurso para satisfacer el gasto público, mientras que el proceso es una sucesión de actos jurídicos administrativos derivados del ejercicio de una acción procesal y que tiene por objeto la obtención de una resolución jurisdiccional, la cual pone fin al litigio, planteado generalmente por el contribuyente, a fin de modificar o revocar una resolución emitida por la autoridad administrativa, esta resolución es emitida muchas veces como resultado de los procedimientos tributarios. Dentro de los procedimientos administrativos tributarios podemos mencionar el Procedimiento

Administrativo de Ejecución y el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera. Establecidos para el cobro coactivo de créditos fiscales

*El procedimiento administrativo es el medio o la vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta que ocurren en la producción definitiva de los actos administrativos dentro la esfera de la administración, es la sucesión de actos en un modo y tiempo especial, un orden y forma de proceder, Procedimiento se refiere a el conjunto de actos que se ordenan a una finalidad, que puede ser jurisdiccional o no.<sup>3</sup>*

Podríamos definir el procedimiento tributario, como el conjunto de actos administrativos tendientes a la protección de la obtención de las prestaciones a favor del estado por parte del contribuyente, la autoridad busca la obtención de las contribuciones y accesorios conforme a la ley. El procedimiento tributario tiene como finalidad cuidar que el estado obtenga las prestaciones a que tiene derecho.

**El procedimiento tributario se compone de dos fases, la fase oficiosa y contenciosa.**

**La fase oficiosa** implica el derecho de la autoridad de impulsar el procedimiento a través de todos sus pasos, sin que tenga que esperar a que el particular tome la iniciativa, ya que el interés que procura es fundamentalmente el interés público, la necesidad de obtener ingresos necesarios para satisfacer los gastos públicos. Esta fase se caracteriza por la coercibilidad dentro del procedimiento tributario para la obtención de cantidades que el estado supone con derecho de percibir.

---

<sup>3</sup> De la Garza Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. 17ª ed. Ed. Porrúa. México 1992. P. 669.

**La fase contenciosa** dentro del procedimiento administrativo tributario, supone que las normas de procedimiento constituyen reglas de actuación que determinan el acto o serie de operaciones y tramites que deben seguirse para obtener la defensa de un derecho o el cumplimiento de una obligación. Tienen por finalidad lograr la eficacia de las normas sustantivas, apoyados en la coercibilidad de la norma. Por lo tanto dentro de los procedimientos administrativos podemos colocar los recursos administrativos. El recurso administrativo surge como un medio de control de la legalidad sobre los actos de la autoridad administrativa, que permita tener a los particulares que se vean afectados tener un medio de protección. *La legalidad de los actos administrativos, se traduce en el poder del administrado para exigir a la administración que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto, lo que significa que los actos que realiza se verifiquen de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes, con el contenido que estas señalen y persiguiendo el fin que estas indiquen.*<sup>4</sup>

La importancia del recurso administrativo radica en que normalmente la ley establece que es improcedente acudir ante el órgano jurisdiccional si en el ordenamiento administrativo existe un medio de defensa que se debe agotar, a menos que su interposición sea optativa, de esta manera se da la oportunidad a administración revisar sus actos a instancia del administrado, cuando este considera que ha sufrido un agravio por una resolución que considera ilegal, y de resultar fundada la ilegalidad, puede modificar o revocar la resolución. Antes de llegar litigio ante el tribunal federal de justicia fiscal y administrativa.

Las resoluciones individuales favorables al particular dictadas dentro de los procedimientos administrativos tributarios tienen el carácter de estables o firmes, es decir no pueden ser revocadas por la propia autoridad, y se podrán

---

<sup>4</sup> Rodríguez Lobato Raúl. Derecho Fiscal. 2ª ed. Ed. Textos Jurídicos Universitarios. México 1986. P. 249.

revocar o modificar únicamente mediante juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, iniciado por la propia autoridad fiscal, lo que se conoce como juicio de lesividad; y las dictadas en sentido negativo podrán impugnarse mediante juicio de nulidad o recurso de revocación.

## **CAPÍTULO III. RECURSO ADMINISTRATIVO**

- 3.1. Definición
- 3.2. elementos
  - 3.2.1. elementos esenciales
  - 3.2.2. elementos secundarios
- 3.3. clasificación
- 3.4. requisitos esenciales
- 3.5. improcedencia y sobreseimiento
- 3.6. resolución del recurso

### **3.1. DEFINICIÓN**

El recurso administrativo surge con motivo a la mala actuación del poder público, ya que no toda actividad de este se ajustaba a los ordenamientos y disposiciones legales, pues podía haber una interpretación errónea, un exceso en su cumplimiento o inclusive su aplicación arbitraria por parte de los funcionarios públicos, por lo tanto se origina una violación a los derechos del administrado, es así que resulta necesario dotarlo de un medio de defensa o recurso que pudiese subsanar dichas violaciones a sus derechos, nulificando el acto o resolución que sea contraria a la ley.

Podemos definir al Recurso Administrativo como el medio de defensa legal al alcance del administrado a través del cual puede impugnar ante la propia administración pública emisora, algún acto o resolución desfavorable que perjudique sus derechos o intereses jurídicamente tutelados, ya sea por la aplicación indebida o la falta de aplicación de las disposiciones administrativas.

*Alberto C. Sánchez Pichardo define al Recurso Administrativo como Un procedimiento legal de que disponen el particular, que ha sido afectado en sus derechos o intereses jurídicamente tutelados por un acto administrativo determinado, con el fin de obtener de la autoridad administrativa una revisión del propio acto que emitió, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de que ella encuentre demostrada la ilegalidad del mismo a partir de los agravios esgrimidos por el gobernado.*<sup>1</sup>

*Afirma Nava Negrete: " El Recurso Administrativo es un procedimiento represivo que aporta al administrado un medio legal directo para la defensa o protección de sus derechos"*<sup>2</sup>

*Dionisio J. Kane define al Recurso Administrativo como: Un medio legal directo, de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses, por un acto administrativo, para obtener de la propia autoridad una revisión del acto, a fin de que sea revocado, anulado o modificado en caso de que se compruebe su ilegalidad.*<sup>3</sup>

*Andrés Serra Rojas define al Recurso Administrativo como la defensa legal que antecede a cualquier intervención judicial o contencioso-administrativa. Los Recursos Administrativos se plantean antes y se resuelven por la administración.*<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Sánchez Pichardo Alberto. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. 2ª ed. Ed. Porrúa. México 1984. P. 116

<sup>2</sup> De la Garza José Francisco. Derecho Financiero Mexicano. 17ª ed. Ed. Porrúa. México 1992. p.843.

<sup>3</sup> Kaye Dionisio J. Derecho Procesal Fiscal. 3ª ed. Ed. Pac. México 1992. p.214.

<sup>4</sup> Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. 18ª ed. Ed. Porrúa. México 1997. p. 738.

## 3.2 ELEMENTOS

Podemos clasificarlos en dos grandes grupos, primero **los elementos esenciales**, que son aquellos que determinan su existencia y que necesariamente deben cumplirse para la procedencia del recurso; y **los elementos secundarios** que son aquellos elementos, que no necesariamente deben cumplirse para que el recurso sea procedente, es decir, la ausencia de alguno no origina su inexistencia.

### 3.2.1 ELEMENTOS ESENCIALES

Dentro de estos elementos se encuentran:

**a) LA EXISTENCIA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DENTRO DE UN ORDENAMIENTO LEGAL;**

Se pueden contemplar los recursos ya sea en un ordenamiento legislativo (ley) o en un reglamento, el cual es expedido por el poder ejecutivo.

El recurso establecido en una ley implica la existencia de un procedimiento para resolverlo, apegándose la autoridad al principio de legalidad que provee seguridad jurídica al gobernado y así evitar un detrimento de los intereses del afectado. Solo puede ser obligatoria la interposición de un recurso antes de promover juicio de nulidad, cuando este se encuentre previsto en una ley formal expedida por el congreso de la unión, pero no en un reglamento, ya que si la ley formal no establece un recurso administrativo, el reglamento que se expida no puede establecerlo, y si así fuese sería de carácter opcional. Pues este hecho coartaría el derecho de los particulares para acudir al juicio de nulidad señalado expresamente en el código fiscal de la federación, ya que implica que

en reglamento de ejecución creados para declarar y detallar las leyes expedidas por el congreso, tuviese mayor jerarquía.

**b) UNA RESOLUCIÓN O ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO**

El recurso administrativo para poder concebirse debe forzosamente ser causado por un acto o resolución administrativa que lesione los derechos del particular gobernado, contra los cuales este pueda promoverlo, con el objeto de revocar, modificar, anular o confirmar dicha resolución o acto.

**c) LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA QUE DEBA TRAMITARLO Y RESOLVERLO**

Será la propia autoridad administrativa quien debe resolverlo determinando si existieron o no ilegalidades en el procedimiento, la ley que contiene expresamente el recurso debe contemplar quien es competente para resolverlo, pudiendo ser la misma autoridad emisora o ejecutora del acto o resolución, un superior jerárquico o una instancia especial creada con ese fin.

**d) LA AFECTACIÓN DE UN DERECHO DEL RECORRENTE**

Se traduce en el interés jurídico que es vulnerado por la autoridad administrativa, la afectación puede recaer en su patrimonio, en su persona o en sus derechos legalmente tutelados los cuales no pueden ser transgredidos por la actuación de la autoridad.

**e) LA OBLIGACIÓN DE DICTAR UNA RESOLUCIÓN EN CUANTO AL FONDO**

El recurso debe concluir con una resolución en la que se revoque, modifique, confirme o dicte un nuevo acto que sustituya al impugnado. Esta

obligación debe estar contemplada en la ley además del tiempo en que debe de hacerlo la autoridad administrativa.

### **3.2.2 ELEMENTOS SECUNDARIOS**

#### **a) TÉRMINO PARA INTERPONER EL RECURSO**

Es necesario precisar el término para interponer el recurso administrativo, este especifica el lapso de tiempo dentro del cual el particular puede promover el recurso y así evitar la ejecución del acto en su contra.

#### **b) FORMALIDADES**

Lo que se busca en los recursos administrativos es el prevalecimiento de los aspectos de fondo, que se pretenda reducir los formalismos, preservando solo las formalidades necesarias para la seguridad jurídica de los contribuyentes.

#### **c) TRAMITACIÓN Y RECEPCIÓN DE PRUEBAS**

En los recursos administrativos se admiten toda clase de pruebas excepto la testimonial y la confesional a cargo de las autoridades mediante la absolución de posiciones, deben ofrecerse las pruebas en el escrito de interposición del recurso y las pruebas supervenientes pueden presentarse siempre que no se haya dictado la resolución del recurso.

La admisión y recepción de pruebas ofrecidas no debe regirse por formalidades excesivas si no que la autoridad debe proveer lo necesario para proceder a su admisión y desahogo

#### **d) SUSPENSIÓN**

Implica dejar sin efectos el acto o resolución recurrida hasta que sea emitida la resolución que ponga fin al procedimiento.

Para solicitar la suspensión del acto administrativo deben cubrirse los siguientes requisitos:

- Que lo solicite el recurrente
- Que el recurso sea procedente
- Que se garantice el interés fiscal
- Que no se ocasionen daños y perjuicios a terceros; y si los hay, garantizarlos.

#### **e) LIBERTAD PARA IMPUGNAR LA NUEVA RESOLUCIÓN ANTE LOS TRIBUNALES**

Si la resolución del recurso fuera desfavorable al particular, este tiene la opción de impugnar esta resolución ante el órgano jurisdiccional correspondiente, que en este caso sería el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

### 3.3 CLASIFICACIÓN

*Las clasificaciones más importantes de las distintas clases de recursos o medios de defensa que ante la administración pública pueden hacerse valer atendiendo a sus finalidades, objetivos, naturaleza son las siguientes:*

- a) en atención a la autoridad ante que se interpone;*
- b) en atención a quien lo interpone;*
- c) en atención al objeto que se persigue;*
- d) en atención al ordenamiento que lo establezca y*
- e) en atención a su naturaleza.<sup>5</sup>*

#### **EN ATENCIÓN A LA AUTORIDAD ANTE QUIEN SE INTERPONE**

Existen tres diferentes clases de recursos, los que se interponen ante la misma autoridad que emitió el acto, como puede ser el recurso de revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación; los que proceden ante un superior jerárquico, tal e el caso del recurso de revisión establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; y aquellos de los que conoce una comisión o dependencia especial, como es el caso del recurso de inconformidad contenido en la Ley del Seguro Social o en la Ley del INFONAVIT.

#### **EN ATENCIÓN A QUIEN LO INTERPONE**

Se clasifica en atención a la persona que interpone el recurso pudiendo ser aquel que tenga interés legítimo directo, este será el titular de la resolución emitida por la autoridad administrativa y; por quien tenga interés legítimo

---

<sup>5</sup> Margain Manautou Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. 16ª ed. Ed. Porrúa. México 2003. p. 161

indirecto, cualquier otra persona cuyos intereses legítimos y directos resulten afectados por el acto administrativo de forma indirecta.

### **EN ATENCIÓN AL OBJETO QUE SE PERSIGUE**

Se puede clasificar en recurso de reconsideración o de revocación y de revisión; el primero se establece con la finalidad de que la autoridad emisora reconsidere el acto administrativo, en cuanto al perjuicio de causas de formalidad, mas que de fondo y el segundo tiene por objeto que la autoridad superiora revise la resolución del inferior por violaciones de fondo alegadas por el recurrente

### **EN ATENCIÓN AL ORDENAMIENTO QUE LO ESTABLECE**

Los recursos administrativos pueden establecerse en una ley o en un reglamento expedido por el poder ejecutivo, siempre y cuando el reglamento tenga como finalidad aclarar las disposiciones de la ley, ya que si la ley no establece un recurso, el reglamento no puede crearlo.

### **EN ATENCIÓN A SU NATURALEZA**

Se puede clasificar en recurso administrativo obligatorio y optativo, será obligatorio cuando el gobernado deba agotarlo antes de acudir al juicio administrativo y será optativo cuando no sea obligatorio su agotamiento y quede a su criterio la interposición del recurso o juicio administrativo

Existe gran variedad de recursos administrativos, los que son aplicables a la materia fiscal son el recurso de revocación previsto en el artículo 116 del código fiscal de la federación, el recurso de inconformidad previsto en la Ley del Seguro Social en su artículo 294, el recurso de inconformidad previsto en la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 11-a, el recurso de revocación contenido en

el artículo 203 de la Ley Aduanera, recurso de revisión contenido en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, el recurso de inconformidad contenido en la Ley del INFONAVIT; el recurso de revocación establecido en el Código Fiscal determina las reglas generales a las que deben sujetarse los demás recursos cuando no se determine expresamente su tramitación, por lo tanto estas reglas serán de aplicación supletoria; También existe el recurso de revisión establecido en el artículo 83 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, el cual por disposición de esta ley en su artículo primero, será aplicable a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada, estando excluidas las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidad de los servidores públicos, electoral y al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. LA materia fiscal se excluye; además esta misma ley dispone en su artículo 2° transitorio de 1995, publicado en el D.O.F. del 4 de agosto de 1994, la derogación de los demás recursos contemplados en las diversas leyes administrativas en las materias reguladas por este ordenamiento.

En este contexto podemos observar que existe variedad de recursos administrativos, los cuales se contienen en diversos ordenamientos legales administrativos; en materia fiscal resulta aplicable principalmente el Recurso de Revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación en su Título V de los Procedimientos Administrativos, Capítulo I Del Recurso Administrativo, Sección I Del Recurso de Revocación, pues determina las reglas generales a las que se sujetan los demás Recursos Administrativos establecidos en las demás leyes. El recurso de revisión establecido en la Ley federal del procedimiento administrativo, aplicable a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada, estando excluidas obviamente la materia de carácter fiscal, también las materias de carácter financiero, responsabilidad de los servidores públicos, electoral y al ministerio público en ejercicio de sus funciones, es un recurso modelo, pues proviene de una Ley que la doctrina conoce como Ley marco, y establece expresamente en su artículo

1°.....El presente ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal.....

### 3.4 REQUISITOS ESENCIALES

Los recursos administrativos instituidos en leyes fiscales distintas al Código Fiscal de la Federación y que no tengan señalado tramite especial, se sujetaran a las reglas que se señalan en este ordenamiento, este Código es de aplicación supletoria a las demás leyes fiscales que no tengan una regulación expresa sobre el recurso previsto en ellas.

El escrito del recurso deberá presentarse por escrito, dentro del plazo señalado en la ley que lo comprenda. Si no lo establece, será dentro de los 45 días siguientes a que surta efectos la notificación; **y deberá contener:**

- El nombre, denominación o razón social y domicilio fiscal manifestado en el Registro Federal de Contribuyentes con el objeto de fijar la competencia de la autoridad.
- Autoridad a quien se dirige y propósito de la promoción.
- En su caso, domicilio para oír y recibir notificaciones y nombre de la persona autorizada para recibirlas.
- Señalar el acto que se impugna.
- Expresar los agravios que cause el acto impugnado, se debe precisar la parte de la resolución que lo causa, el precepto legal o reglamentario violado y explicar el concepto de violación.
- Las pruebas y hechos controvertidos de que se trate.

### **el escrito debe acompañar los siguientes documentos**

- Los que acrediten su personalidad cuando se actué en nombre de otro o de personas morales, se podrá acreditar la personalidad mediante escritura pública correspondiente, mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante, aceptante y testigos ante las autoridades fiscales, notario o fedatario público.
- Documento en que conste el acto impugnado.
- Constancia de notificación del acto impugnado.
- Las pruebas documentales que se ofrezcan y
- Firma del interesado o quien este legalmente autorizado para ello.
- El dictamen pericial en su caso.

### **3.5 IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO**

**Existen diversas causales de improcedencia del recurso administrativo,** la autoridad en caso de darse alguna de las siguientes causales se abstendrá de dictar resolución en cuanto al fondo del asunto, cuando:

- A)** El recurso no afecte el interés jurídico del recurrente; el acto o resolución emitido por el órgano administrativo no afecta ni causa al particular ningún agravio en sus derechos jurídicamente tutelados.
- B)** Que se traten de resoluciones dictadas en recurso administrativo o en el cumplimiento de sentencias; ya que no se puede juzgar dos veces y por la misma vía el mismo acto.

- C) Que el acto o resolución administrativa haya sido impugnado ante otra autoridad distinta de la administrativa, o sea conexo con otro que haya sido impugnado ante autoridad diversa; Esta causa de improcedencia atiende a la necesidad de impugnar un acto por una sola vía, existiendo la opción para intentar la vía jurisdiccional o la vía administrativa, si el particular pudiera impugnar en ambas vías un mismo acto administrativo, existiría la posibilidad de que se dictaran resoluciones contradictorias. Este es el principio de exclusión de las vías procedimentales.
- D) Que el acto administrativo haya sido consentido, es decir que no se haya promovido el recurso en el término que las disposiciones aplicables señalan. *Menciona Dionisio j. Kaye: debe descartarse como acto consentido el pago de contribuciones derivado del acto o resolución, pues como ya se menciona al hablar del "pago bajo protesta", el pago liso y llano de contribuciones no entraña consentimiento con el acto que los origina, siempre y cuando se hubiesen interpuesto oportunamente los medios de defensa pertinentes al caso.*<sup>6</sup>
- E) Que no se expresen agravios en contra del acto impugnado; el recurrente será requerido ante la omisión, si no atiende el requerimiento, el lógico que la autoridad no puede entrar al estudio del fondo del acto impugnado, por lo que se deberá considerar como válido al no ser desvirtuado por el recurrente.

---

<sup>6</sup> Keye Dionisio. Op. Cit. p. 218.

- F) Cuando los actos o resolución impugnada sea revocada por la autoridad administrativa; al revocar la autoridad el acto impugnado, el particular queda liberado de la afectación que ocasionaba el acto administrativo, quedando las cosas en el mismo estado, por lo tanto pierde el interés jurídico ya que el acto deja de existir.
- G) Cuando tratándose de la impugnación de notificaciones y se niegue conocer el acto; no se amplíe el recurso administrativo o si en la ampliación no se expresa agravio alguno.
- H) Que trate de actos dictados por autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación siempre y cuando haya tenido lugar después de una resolución que resuelva el recurso de revocación o de una sentencia definitiva ejecutoriada emitida por el tribuna federal de justicia fiscal y administrativa; implica que si es procedente el recurso cuando no haya resolución administrativa que le preceda.
- I) Que seas resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas.

**El sobreseimiento de un recurso administrativo** implica un acto en virtud del cual una autoridad administrativa da por terminado el procedimiento de recurso administrativo, con anterioridad al momento en que deba considerarse cerrado el ciclo de dicho procedimiento, la autoridad encargada del estudio del recurso deberá abstenerse de emitir una resolución sobre el fondo del asunto planteado, dejando existente el acto administrativo que se impugno. Las causales son las siguientes:

- A) Cuando el recurrente se desista expresamente de su recurso; el promovente expresa su voluntad ante la autoridad emisora consintiendo el acto administrativo recurrido.
  
- B) Cuando durante el procedimiento en que se sustancia el recurso administrativo sobrevenga alguna de las causas de improcedencia como lo son la ausencia de afectación del interés jurídico del recurrente, que se declare la conexidad con otro acto administrativo que haya sido impugnado y por último cuando no se amplía el recurso tratándose de la impugnación de notificaciones y se niegue conocer el acto.
  
- C) Cuando de las constancias que obran en el expediente administrativo quede demostrado que no existe el acto o resolución impugnada; atiende a la posibilidad de que el recurrente por confusión, error o mala fe interpusiera el medio de defensa contra un acto inexistente, o el acto administrativo se refiere a un expediente distinto o es emitido por autoridad diversa a la que se promueve.
  
- D) Cuando hayan cesado los efectos del acto o resolución administrativa impugnada; existiendo esta causal de sobreseimiento cuando la misma autoridad emisora del acto lo revoque o que por alguna razón el acto sea de imposible reparación. Por lo tanto la autoridad se imposibilitaría a entrar al estudio del asunto.

### 3.6 RESOLUCIÓN DEL RECURSO

En virtud de que el recurso administrativo debe estar contemplado en una ley, debe también contemplarse la obligación de la autoridad para resolverlo y el tiempo para hacerlo, esta obligación atiende al principio de legalidad ya que la autoridad debe ajustar sus actos a lo previsto en la ley; al igual que deriva del derecho de petición, pues este contiene la obligación para dar respuesta por escrito y en breve término, como legalmente proceda, así como las resoluciones de trámite que se vayan dando en el trámite del recurso y al final dictar resolución.

El término para resolver el recurso generalmente no excederá el plazo de tres meses, después de transcurrido este plazo sin dictar la resolución del recurso se entenderá resuelto en sentido negativo, dando la opción al particular de combatir la configuración de la negativa ficta a través de juicio ante el tribunal federal de justicia fiscal y administrativa o simplemente esperar respuesta de la autoridad.

La resolución debe fundarse en derecho y examinar todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, pero cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastara con el examen de dicho punto. Este criterio no es aplicable en su generalidad pues provoca en algunos casos falta de seguridad jurídica al particular, ya que si un agravio se declara procedente se debe dejar sin efectos la resolución impugnada o solo parte de esta al no entrar al estudio de los demás agravios de fondo hechos valer por el recurrente, así prevaleciendo el sentido de la resolución impugnada, por lo tanto se estima que debe satisfacer el total de las pretensiones hechas valer por el recurrente, y si procediere revocarlo, no hacerlo parcialmente pues se mantiene el sentido de la resolución impugnada, convirtiéndose así este mecanismo como una trampa procesal.

Los recursos administrativos se rigen por el principio objetivo de legalidad, por lo que cuando al resolverlo la autoridad advierte una ilegalidad manifiesta en el acto o resolución administrativa deberá revocarlo aun cuando los agravios no sean suficientes. Debiendo fundamentar y motivar exhaustivamente esta resolución de revocación.

La resolución que ponga fin al recurso puede dictarse en alguno de los siguientes sentidos:

1. **Confirmar el acto administrativo impugnado;** La autoridad administrativa estima que el acto administrativo estuvo ajustado a los parámetros normativos y por lo tanto no existe ilegalidad. Por lo que la autoridad emite una nueva resolución en la que confirma el acto. Dando las razones jurídicas aludidas dentro del capítulo de los considerandos de la resolución que resuelva el recurso administrativo.
2. **Desechar el recurso por improcedente,** tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo en su caso; se resuelve en este sentido el recurso cuando se estima que este no cubrió alguno de los requisitos esenciales del mismo, por lo que no se le da entrada sin ningún estudio sobre el fondo del asunto.
3. **Mandar reponer el procedimiento administrativo** o que se emita una nueva resolución; se resuelve en este sentido el recurso cuando se advierte una violación de procedimiento que trascendió a la resolución, por lo que se ordena su reposición a partir de la comisión de la violación procesal, esta deberá realizarse en un plazo que no exceda de 4 cuatro meses para reponer el procedimiento y emitir la nueva resolución definitiva.

4. **Dejar sin efectos el acto impugnado;** En este caso la resolución combatida se nulifica sin que subsiste ninguna facultad de la autoridad para proseguir con la comprobación de las normas administrativas por el particular.
  
5. **Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo** cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente; en este sentido, la autoridad determina que existen elementos de la resolución recurrida susceptibles de nulidad, pero no la totalidad, por lo que subsisten algunos de ellos, por lo tanto se ordena la modificar la resolución recurrida en la parte correspondiente.

La resolución que ponga fin al recurso administrativo en materia fiscal podrá ser impugnada a través del juicio de nulidad, ya que constituye una resolución definitiva emitida por la autoridad fiscal.

## CAPÍTULO IV. INSTANCIA ADMINISTRATIVA

- 4.1. Definición
- 4.2. Requisitos de la instancia
- 4.3. Clases de instancias ante la autoridad fiscal
  - 4.3.1. consulta
  - 4.3.2. Compensación
  - 4.3.3. Devolución de pago de lo indebido
  - 4.3.4. Negativa Ficta
  - 4.3.5. caducidad de facultades de comprobación
  - 4.3.6. prescripción
  - 4.3.7. Suspensión
  - 4.3.8. pago a plazos
- 4.4. Solicitudes que no constituyen instancia por el código fiscal federal
  - 4.4.1. solicitud de condonación de multas
  - 4.4.2. Aclaraciones
  - 4.4.3. Reconsideración Administrativa.

### 4.1 DEFINICIÓN

*La palabra instancia tiene dos acepciones, una general con la que se expresa cualquier petición, solicitud o demanda que se hace a la autoridad, y otra especial, que quiere decir el ejercicio de la acción judicial desde la demanda hasta la sentencia definitiva.<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Pallares Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. 26ª ed. Ed. Porrúa. México 2001. p. 426

*La instancia, según Humberto Briceño Sierra, es un derecho dinámico de los que " el más elemental es el derecho de petición, el cual es de eficacia conocida, pero de eficiencia desconocida. La eficacia conocida estriba en el deber de responder. La eficiencia desconocida radica en la discrecionalidad con que cuenta la autoridad para contestar en cualquier sentido, desde una negativa hasta una concesión de lo pedido.<sup>2</sup>*

**En el campo administrativo, las instancias ante autoridades fiscales, no se refieren a aquellas como una serie de etapas o momentos procesales, sino a una solicitud o petición.**

El derecho a instar a la autoridad en su actuar se encuentra elevado al carácter de garantía individual contenido en el artículo 8vo. Constitucional, como derecho de petición, es un derecho público subjetivo a favor de los gobernados, debe realizarse por escrito, de manera pacífica y respetuosa; de igual manera se establece la obligación de la autoridad para dar respuesta por escrito al peticionario concediendo o negando lo pedido, en el menor tiempo posible. En caso de guardar silencio la autoridad, se producen efectos jurídicos que pueden ser la afirmativa o negativa ficta.

## **4.2 REQUISITOS DE LA INSTANCIA**

Para que la autoridad pueda dar respuesta a nuestra solicitud debemos cubrir los requisitos básicos que se establecen para cada una de ellas, en general

---

<sup>2</sup> De la Garza Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. 17ª ed. Ed. Porrúa. México 1992. p. 789.

toda promoción presentada ante la autoridad fiscal debe reunir los siguientes, salvo aquellas instancias a las cuales la ley exige la reunión de otros:

- La promoción deberá presentarse en los formularios que para el efecto apruebe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando no existan bastara con que cumpla los siguientes requisitos:
- Que sea por escrito
- Acreditar la personalidad, mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante, aceptante y testigos ante las autoridades fiscales, notario o fedatario público.
- Nombre, denominación o razón social, manifestando el Registro Federal de Contribuyentes para efectos de fijar la competencia de la autoridad.
- Señalar el domicilio fiscal.
- Autoridad ante la cual se dirige y propósito de la promoción.
- Domicilio para oír y recibir notificaciones.
- Firma o huella digital.
- La promoción podrá presentarse en escrito libre pero siempre y cuando cumpla con los requisitos señalados anteriormente.

Cuando no se cumplan los requisitos, la autoridad fiscal hará una prevención al promovente a través de un requerimiento para que en un plazo de diez días se cumpla con el requisito que se ha omitido, señalando cuales son los requisitos no cumplidos por el promovente, en caso de que no se subsane la omisión la sanción jurídica consistirá en tener por no presentada la promoción.

**Requisitos que debe reunir la respuesta o acto de autoridad que la notifique deben ser los siguientes.**

- Por escrito en documento digital o impreso.
- Señalar la autoridad que lo emite.
- Señalar la resolución, objeto o propósito de que se trate y estar fundado y motivado. Satisfaciendo la garantía de legalidad al peticionario. La garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, establece que todo acto de autoridad precisa encontrarse debidamente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero la obligación de la autoridad que lo emite, para citar los preceptos legales, sustantivos y adjetivos, en que se apoye la determinación adoptada; y por lo segundo, que exprese una serie de razonamientos lógico-jurídicos sobre el por qué consideró que el caso concreto se ajusta a la hipótesis normativa.
- Firma ológrafa funcionario competente y nombre de la persona a quien vaya dirigido.

- Se debe dar respuesta en el término de 3 meses.

#### **Requisitos constitucionales**

- Re caer un acuerdo por escrito, que debe ser emitido por una autoridad competente
- Dar a conocer el acuerdo en breve término al peticionario.
- El acuerdo deberá de ser congruente con la petición.

### **4.3 CLASES DE INSTANCIAS ANTE LA AUTORIDAD FISCAL**

Existe gran variedad de instancias dentro de las leyes fiscales, el Código Fiscal de la Federación regula las siguientes; consulta, Compensación de cantidades a favor, Solicitud de devolución de pago de lo indebido, Negativa Ficta, caducidad de facultades de comprobación, prescripción, Suspensión y pago a plazos. Entendemos la instancia como toda solicitud o petición que el contribuyente formula a la autoridad. Toda esta serie de derechos son dinámicos, pues la instancia es una pertenencia que solo pueden tener los individuos cuando se ejerce. Se puede ser acreedor sin necesidad de propalarlo, menos aun de exigir el pago. Pero se puede ser titular de una instancia sin instar.

#### **4.3.1 CONSULTA**

Esta solicitud encuentra su fundamento en el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, mediante esta solicitud el particular busca el reconocimiento

por parte de la autoridad fiscal de un criterio que el contribuyente sostiene como correcto, buscando la confirmación escrita que confirme ese criterio además de otorgarle derechos reconocidos en su favor. Estos derechos adquiridos solo podrán ser modificados o revocados mediante juicio de lesividad iniciado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Compete conocer y resolver esta instancia la Administración Local Jurídica.

No existe un plazo establecido para la presentación de una consulta, ni un formato oficial emitido por la Secretaría de Hacienda, pero si ciertos elementos que caracterizan esta solicitud, encontramos que no pueden ser referidas sobre la situación fiscal de otro contribuyente distinto del solicitante, la autoridad en este caso no estará obligada a dar contestación, simplemente negaría la consulta correspondiente.

La consulta deberá presentarse en forma individual, pero tratándose de personas morales; cámaras que agrupan a comerciantes, prestadores de servicios o a industriales, así como asociaciones de profesionistas deben realizarlas a través de su representante legal, bastando para ello acreditar la personalidad de este mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante, aceptante y testigos ante las autoridades fiscales, notario o fedatario público.

Las respuestas de las consultas tienen vigencia de un año, es una medida de seguridad de las autoridades fiscales, para que la respuesta de esa consulta no sea aplicada a través de diversos ejercicios fiscales, puesto que pudiera ser erróneo el criterio con el que se haya resuelto la consulta, perjudicando el interés general.

**Además de los requisitos que deben cubrir en general las promociones se deberán cubrir los siguientes:**

- Señalar los números telefónicos del contribuyente y en su caso, de su representante legal autorizado ante la autoridad fiscal.
- Señalar los nombres, direcciones, y el Registro Federal de Contribuyentes o número de identificación fiscal tratándose de residentes en el extranjero, de todas las personas involucradas en la consulta planteada.
- Describir las actividades a las que se dedica el interesado.
- Indicar el monto de la operación u operaciones objeto de la promoción.
- Señalar todos los hechos y circunstancias relacionados con la promoción, así como acompañar los documentos e información que soporten tales hechos o circunstancias.
- Indicar si consulta planteada ha sido planteada ante autoridad fiscal distinta a la que recibe la promoción o ante autoridades administrativas o judiciales y en su caso el sentido de la resolución.
- Indicar si el contribuyente se encuentra sujeto al ejercicio de las facultades de comprobación por parte de la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público o por las entidades federativas, señalando los periodos y contribuciones objeto de la revisión.

Cuando no se cumplan estos requisitos, la autoridad fiscal hará una prevención al promovente a través de un requerimiento para que en un plazo de diez días se cumpla con el requisito que se ha omitido. En caso de no subsanarse la omisión, la promoción se tendrá por no presentada.

En caso de que el contribuyente no obtenga una confirmación sino una negativa y el particular considera sus derechos conculcados en fondo y forma, podrá interponer el recurso de revocación o bien acudir directamente al juicio de nulidad.

#### **4.3.2 COMPENSACIÓN DE CANTIDADES A FAVOR**

La instancia de compensación se establece en el artículo 23 del Código Fiscal de la Federación, surge este derecho cuando una misma persona reúne la calidad de acreedor y deudor ante el fisco; los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración podrán optar por compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligadas a pagar, el contribuyente tiene un saldo a favor y de igual manera una carga que cubrir con el fisco. Las cantidades sujetas a compensación no deben estar asignadas a un fin específico, no deben derivar de contribuciones al comercio exterior, deben pertenecer tanto el adeudo como el saldo a favor a una misma autoridad. No se podrán compensar las cantidades sobre las cuales ya se haya solicitado la devolución o cuando haya prescrito la obligación para devolverlas, es decir el plazo de cinco años, o no exista el derecho a la devolución.

Existe la compensación de oficio, se configura cuando la propia autoridad, habiendo o no solicitado la compensación, realiza la compensación de forma oficiosa, cuando existe un saldo a favor pero existe un adeudo con ella, por lo tanto realiza el cobro, en este caso notifica personalmente al contribuyente la resolución que determina la compensación.

Si la instancia de compensación se hubiera solicitado y esta no procediera, se causarían recargos sobre las cantidades compensadas indebidamente, actualizadas por el periodo transcurrido desde el mes en que se efectuó la compensación indebida hasta aquel en que se haga pago del monto de la compensación indebida efectuada. La autoridad competente para conocer de la instancia de compensación es la Administración Local de Recaudación.

#### 4.3.3 SOLICITUD DE DEVOLUCIÓN

Esta Solicitud se encuentra establecida en el artículo 22 del Código Fiscal de la Federación, tiene por objeto la restitución de las cantidades que el contribuyente tiene derecho a que le sean reembolsadas, ya sea por que realizó un **pago indebido**, es decir, pagamos una contribución creyendo que nos encontramos en el supuesto de hecho generador de la obligación fiscal o cuando por algún error aritmético pagamos en exceso; Otra forma en que se establece la hipótesis para pedir la devolución **es que su procedencia sea conforme a la ley**, cuando al presentar las declaraciones de contribuciones resulte de estas un saldo a favor.

El derecho para solicitar la devolución se puede generar por pago de lo indebido, pago en exceso y en ocasiones por pago de lo debido y cuya devolución corresponde conforme a la ley. La instancia debe presentarse ante la autoridad administrativa en cualquier momento antes de que se haya consumado el plazo

de 5 años, en la forma oficial que para el efecto expide la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La devolución deberá efectuarse dentro de los 40 cuarenta días siguientes a la fecha en que se presentó la solicitud ante la autoridad fiscal; tratándose de contribuyentes que dictaminen sus estados financieros por contador público el plazo para la devolución será de 25 días. Corresponde conocer y resolver la Administración Local de Recaudación.

La autoridad podrá requerir al contribuyente la presentación de documentos que estime necesarios para verificar la procedencia de la devolución, dentro de los 20 días siguientes a la presentación de la solicitud. El promovente cuenta con un plazo de 20 días para cumplir con el requerimiento hecho por la autoridad fiscal, la desatención del requerimiento tendría como consecuencia tener por desistida la solicitud de devolución. Tomando en cuenta que no pierde el derecho a la devolución, este se pierde únicamente por la prescripción.

La autoridad podrá formular otro requerimiento dentro de los diez días siguientes a que el promovente haya cumplido con el primer requerimiento, para aportar documentación referente a los primeros datos, informes o documentos presentados. El promovente contara con un plazo de diez días para cumplir con el segundo requerimiento, de no hacerlo se tendrá por desistido de la solicitud de devolución.

Los plazos referentes a los requerimientos de documentación, informes y datos no se computaran al plazo para realizar la devolución.

La autoridad fiscal al resolver la solicitud de devolución pueden efectuar la devolución totalmente, negarla de manera parcial o total en base a la documentación aportada dentro del procedimiento de devolución, debiendo fundar y motivar las causas que originaron la negativa parcial o total de la devolución. En caso de resultar procedente la devolución, esta deberá ser pagada de forma actualizada y con intereses desde el momento en que se realizó el pago

de lo indebido o se presento la declaración que contenga el saldo a favor y hasta el día en que se encuentre disponible la cantidad al promovente. Si no se realiza todo este procedimiento mencionado a supralineas no será necesario que la autoridad fiscal emita resolución favorable al contribuyente. La devolución se efectuará generalmente mediante depósito en la cuenta del contribuyente. La autoridad competente para conocer de la instancia de devolución del pago de lo indebido es la Administración Local de Recaudación.

#### **4.3.4 NEGATIVA FICTA**

Instancia contenida en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, se puede definir como la presunta confirmación en sentido negativo, de la solicitud o petición que formule el contribuyente a la autoridad fiscal, surge por la falta de respuesta por parte de la autoridad fiscal en el plazo de tres meses, transcurrido este plazo sin que la autoridad notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió en sentido negativo. Se resuelve a través de la interposición del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, este órgano jurisdiccional resulta competente con fundamento en el artículo 11 de la Ley Orgánica del dicho órgano de jurisdicción administrativa que establece la competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El contribuyente podrá esperar a que la autoridad emita su respuesta o impugnarla mediante juicio de nulidad ante el órgano jurisdiccional competente. El término para su configuración comenzara a correr a partir de que se haya formulado la solicitud o petición, en caso de que la autoridad haya requerido al

petionario comenzara a correr desde el día en que se haya cumplido dicho requerimiento.

#### **4.3.5 CADUCIDAD DE LAS FACULTADES DE COMPROBACIÓN**

Esta solicitud tiene por objeto hacer valer ante la autoridad la extinción de las facultades de comprobación para determinar las contribuciones o aprovechamientos omitidos y sus accesorios, así como para imponer sanciones a las infracciones a las disposiciones fiscales, en favor del contribuyente, se establece en el artículo 67 del Código Fiscal Federal. Las facultades de comprobación de la autoridad fiscal se extinguen en un plazo de cinco años.

La caducidad se puede hacer valer en dos vías, ya sea como acción o como excepción. Como acción la hacemos valer cuando la autoridad no ha determinado el crédito fiscal y como excepción cuando la autoridad ya determinó el crédito fiscal pero transcurrido el plazo para la extinción de sus facultades de comprobación.

La figura de caducidad implica la pérdida del derecho de comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales por parte de las autoridades fiscales, ya que se da el abandono del ejercicio de ese derecho en el plazo que fija la ley.

**El plazo de caducidad comenzara a correr a partir del día siguiente a aquel en que:**

- Se presento la declaración del ejercicio cuando se tenga la obligación de hacerlo.

- Se presentó o debió presentarse la declaración o aviso tratándose de obligaciones que no se calculen por ejercicios o a partir de que se causan las contribuciones cuando no haya obligación de pagarlas mediante declaración.
- Se hubiese cometido la infracción a las disposiciones fiscales.
- Se levante el acta de incumplimiento de la obligación garantizada.

El plazo de caducidad de facultades de comprobación **se podrá ampliar** a diez años cuando el contribuyente no se haya inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes, no lleve la contabilidad o no la conserve durante el plazo de cinco años contados a partir de la fecha en que se presentaron las declaraciones relacionadas con ella, así como cuando no se haya presentado alguna declaración de un ejercicio. **El plazo se reducirá** a tres años a partir de que la garantía del interés fiscal resulte insuficiente, cuando trate de responsabilidad solidaria de los liquidadores y síndicos. **El plazo se suspenderá** cuando las autoridades ejerzan sus facultades de comprobación referentes a la revisión de gabinete, visitas domiciliarias y revisión de dictámenes formulados por contadores públicos; cuando se interponga algún recurso; en casos de huelga, hasta que esta termine y en caso de fallecimiento del contribuyente, hasta que en tanto se designe al albacea.

#### 4.3.6 PRESCRIPCIÓN

*Rafael de pina y Rafael de pina vara define la prescripción como: el medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones mediante el transcurso del tiempo y bajo las condiciones establecidas al efecto por la ley.<sup>3</sup>*

Podemos definir esta figura fiscal como la pérdida del derecho de la autoridad fiscal para hacer exigible el pago de un crédito fiscal transcurridos cinco años siguientes a partir de que es exigible; será un crédito exigible transcurridos 45 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución que determina el crédito.

Esta solicitud fiscal se establece en el artículo 146 del Código Tributario, puede hacer valer en la vía de acción, al solicitar la declaratoria de prescripción de los créditos fiscales o como excepción dentro del recurso de revocación, ya que este procede contra el requerimiento de pago cuando se demuestre que este se ha extinguido.

El término de prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro que realice la autoridad, es decir con el requerimiento de pago legalmente notificado al contribuyente; también se interrumpe cuando se otorgue al contribuyente la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, cuando el deudor reconozca de manera expresa o tacita la existencia del crédito fiscal. Este término no correrá cuando el contribuyente hubiese desocupado su domicilio fiscal o haya señalado el domicilio de forma incorrecta. Además de ser responsable de la infracción cometida por esta conducta considerada como delito.

---

<sup>3</sup> De Pina Rafael y de Pina Vara Rafael. Diccionario de Derecho. 29ª ed. Ed. Porrúa. México 2000. p. 415.

#### **4.3.7 SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.**

Esta solicitud tiene como objeto que no se ejecuten los actos administrativos cuando se garantice el interés fiscal. A partir de que el crédito fiscal es exigible se tienen dos opciones, pagar o impugnar la resolución que determina el crédito fiscal. Cuando se impugna la resolución y se solicita la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución para evitar que ese crédito sea exigido es necesario garantizarlo. Tiene su fundamento en el artículo 144 del Código Fiscal.

El plazo para garantizar el interés fiscal si lo impugnamos mediante recurso de revocación, será de cinco meses a partir de la fecha de interposición del recurso y será de cuarenta y cinco días cuando impugnamos el crédito fiscal a través de la interposición de juicio de nulidad, a partir de la fecha de su interposición.

Cuando se realiza la suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución, puede ser que la autoridad resuelva de manera negativa la suspensión, para este caso se podrá hacer valer únicamente en juicio de nulidad el incidente de suspensión de ejecución.

Se podrá garantizar el interés fiscal mediante depósito en dinero, prenda, hipoteca, fianza otorgada por una institución financiera autorizada, obligación solidaria asumida por un tercero, mediante embargo en la vía administrativa, o mediante títulos valor o cartera de créditos del contribuyente. No se otorgará garantía respecto de los gastos de ejecución salvo que el interés fiscal este constituido únicamente por estos.

#### 4.3.8 PAGO A PLAZOS

Es una solicitud cuya finalidad es el pago diferido o el pago en parcialidades de un crédito fiscal que ya es definitivo y sobre el cual no hay medio de defensa por el que se pueda impugnar, sin que el plazo pueda exceder de cuarenta y ocho meses.

El artículo 66 del Código Fiscal de la Federación concede a las autoridades fiscales la facultad de poder autorizar el pago a plazos, ya sea diferido o en parcialidades, de las contribuciones omitidas y de sus accesorios, lo cual, debe entenderse como una facultad discrecional, no hay fundamento legal que obligue a las autoridades hacendarias a autorizar el pago a plazos de aquellas contribuciones omitidas y de sus accesorios que todo contribuyente les solicite.

Al autorizar esta solicitud, se deberá garantizar el crédito fiscal dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se haya autorizado la solicitud. Será revocada esta figura fiscal desde el momento en que el contribuyente sea declarado en quiebra o solicite su liquidación judicial, cuando deje de pagar tres parcialidades o cuando no otorgue, desaparezca o resulte insuficiente la garantía del interés fiscal, sin que el contribuyente garantice nuevamente o amplíe la garantía.

## **4.4 SOLICITUDES QUE NO CONSTITUYEN INSTANCIA POR EL CÓDIGO FISCAL FEDERAL**

El código fiscal federal establece tres solicitudes que puede formular el particular a la autoridad fiscal, pero expresamente niega que constituyan una instancia y establece que su resolución no podrá ser impugnada por los medios legales que establece propio código, se trata de la solicitud de **CONDONACIÓN DE MULTAS, ACLARACIÓN Y RECONSIDERACIÓN ADMINISTRATIVA**. Se encuentran establecidas en los artículos 74, 33-A y 36 del Código Tributario Federal respectivamente.

### **4.4.1 SOLICITUD DE CONDONACIÓN DE MULTAS**

Esta solicitud se formula, con el objeto de que las multas originadas por infracciones a las disposiciones fiscales, inclusive las determinadas por el propio contribuyente, sean condonadas al contribuyente que las causo, la autoridad fiscal de manera discrecional apreciara las circunstancias de cada caso, además de los motivos que tuvo la autoridad que impuso la sanción pecuniaria, la Administración Local de Recaudación llevara un registro de condonación de multas o recargos autorizados por autoridad competente.

La autoridad fiscal para proceder a la condonación de la multa tomara en cuenta la falta de solvencia del contribuyente, la exigibilidad de la multa, su firmaza y que no haya sido pagada obviamente, además de no haber sido impugnada ante otra autoridad fiscal distinta ante la que se promueve la solicitud.

La solicitud de condonación dará lugar a la suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución, siempre y cuando quede debidamente garantizado el interés fiscal. Esta solicitud no constituye instancia, como se expresa en el código fiscal de la federación, y las resoluciones que dicte al respecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no podrán ser impugnadas por los medios de defensa que establece el propio código.

#### **4.4.2 ACLARACIONES**

Esta solicitud implica un procedimiento que se encuentra establecido en el artículo 33-A del Código Fiscal de la Federación, no es considerada como instancia, podrá solicitarla el particular dentro de un plazo de seis días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución que se pretenda aclarar, por este medio podemos hacer ver a la autoridad la ilegalidad de su resolución para que esta sea modificada o quede sin efectos en un breve término, ya que la autoridad resuelve esta solicitud en un plazo de seis días a partir de que se presento nuestra promoción. La ventaja que representa esta solicitud es la rapidez de la respuesta, y lo practico que resulta su interposición al resolverse de manera favorable por parte de la autoridad fiscal.

La autoridad expresamente señala que esta solicitud no constituye instancia, no interrumpe el término para impugnar la resolución y su resolución no es impugnable por el contribuyente. La desventaja que presenta esta solicitud, se establece precisamente al no considerarse instancia, tampoco interrumpe ni suspende los términos para que los particulares puedan interponer algún medio de defensa, las autoridades podrán tardarse mas de 6 días en dar respuesta, y si esperamos se pudiera cumplir el plazo de 45 días para interponer los medios ordinarios de defensa, transcurrido dicho plazo ya no podremos impugnar la resolución que pretendíamos, pues el término habrá vencido.

En su presentación se deben seguir los requisitos generales que debe contener toda promoción, y podrá ser presentada en escrito libre.

**Procede la solicitud la aclaración las resoluciones que versen sobre:**

- La posibilidad de que la autoridad determine un crédito fiscal provisional por la presentación extemporánea de declaraciones.
- Multa correspondiente por la omisión de contribuciones por error aritmético en las declaraciones.
- Las infracciones relacionadas con el Registro Federal de Contribuyentes.
- Las infracciones causadas por la falta de presentación o por no cumplir con los requerimientos relacionadas con el pago de las contribuciones, así como de presentación de declaraciones, solicitudes, avisos, informaciones o expedir constancias.
- Infracciones causadas por errores en las declaraciones, solicitudes o avisos, o por su presentación con datos incompletos.
- Infracciones originadas por no efectuar los pagos provisionales de una contribución.

#### 4.4.3 RECONSIDERACIÓN ADMINISTRATIVA

Medio legal a través del cual el particular solicita a la autoridad que revise una resolución que no es favorable al contribuyente, siempre y cuando el crédito fiscal sea exigible además de que el contribuyente haya interpuesto algún medio de defensa idóneo, ya sea por causas de ignorancia o por haber transcurrido el plazo para hacerlo, Tiene por objeto que la autoridad de manera discrecional pueda revisar las resoluciones no favorables al contribuyente, conocerá el superior jerárquico de la autoridad que haya dictado la resolución, quien en su caso podrá por una sola vez modificar o revocar en beneficio del contribuyente la resolución combatida.

La resolución de esta solicitud dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no podrá ser impugnada, no podrá interponerse recurso de revocación o juicio de nulidad. El código fiscal de la federación señala expresamente que no constituye instancia.

## CAPÍTULO V. RECONSIDERACIÓN ADMINISTRATIVA FISCAL

5.1 Definición

5.2 Objeto de creación

5.3 Tramitación

5.3.1 Requisitos esenciales

5.3.2 Plazo de interposición

5.3.3 Procedencia de la solicitud

5.3.4 Órgano administrativo que resuelve

5.3.5 Resolución

5.4 Elementos Distintivos

5.4.1 Facultad discrecional

5.4.2 extemporaneidad o no interposición de medios de defensa

5.4.3 No constituye Instancia

5.5 **Ineficacia**

5.5.1 Definición

5.5.2 ineficaz por fundarse únicamente en el derecho de petición

5.5.3 ineficaz por la discrecionalidad que ostenta

### 5.1 DEFINICIÓN

La Reconsideración Administrativa es medio de control en virtud del cual una autoridad jerárquicamente superior puede revisar las resoluciones administrativas de carácter individual no favorables a un particular emitidas por

sus subordinados y, en el supuesto de que se demuestre fehacientemente que las mismas se emitieron en contravención a las disposiciones fiscales, podrá modificarlas o revocarlas en beneficio del contribuyente, por una sola vez y siempre que se cumplan las condiciones previstas en el artículo 36 del Código Tributario Federal.

*La reconsideración administrativa es el medio a través del cual se pretende ejercitar el derecho de petición como si fuera un recurso administrativo.<sup>1</sup>*

La reconsideración administrativa no constituye un recurso ordinario de defensa, sino solamente un medio previsto en la ley que brinda la posibilidad a los particulares para que acudan ante la autoridad fiscal a efecto de que vuelva a analizar la resolución que afecta su esfera jurídica cuando ésta ya no es impugnabile legalmente a través de los recursos ordinarios establecidos para ello, sin que la autoridad quede constreñida a resolver favorablemente por tratarse de un acto discrecional que no es atacable por disposición legal.

La figura fiscal de la reconsideración administrativa se puede definir como un medio legal imperfecto consistente en la solicitud de procedimiento que el contribuyente formula a la autoridad administrativa que dicto una resolución desfavorable a sus intereses, con el objeto de que sea modificada o revocada, ya que considera que fueron vulnerados sus derechos al dictarse en contravención a las disposiciones fiscales. No podemos definirla como un medio de impugnación, ya que jurídicamente representa una solicitud que el particular formula a la autoridad administrativa con el objeto de que sea modificada o revocada en su favor una resolución que perjudica sus intereses jurídicos, otorgando a la autoridad la facultad discrecional para admitir dicha solicitud, esta figura se ampara únicamente en el derecho de petición consagrado en el artículo 8° constitucional, por lo tanto no lo podemos considerar como un verdadero medio de impugnación pues la autoridad no se encuentra obligada a entrar al fondo del

---

<sup>1</sup> De la Garza Sergio. Op. cit. 844

asunto si no simplemente a dar respuesta por escrito y en breve plazo al peticionario.

El fundamento legal de la reconsideración administrativa en materia fiscal se encuentra establecida expresamente en el artículo 36 del código fiscal de la federación en el párrafo tercero y cuarto que a la letra dice:

**Las autoridades fiscales podrán discrecionalmente revisar las resoluciones administrativas de carácter individual no favorables a un particular emitidas por sus subordinados jerárquicamente y, en el supuesto de que se demuestre fehacientemente que las mismas se hubieren emitido en contravención a las disposiciones fiscales, podrán, por una sola vez, modificarlas o revocarlas en beneficio del contribuyente, siempre y cuando los contribuyentes no hubieren interpuesto medios de defensa y hubieran transcurrido los plazos para presentarlos, y sin que haya prescrito el crédito fiscal.**

Lo señalado en el párrafo anterior no constituirá instancia y las resoluciones que dicte la Secretaría de hacienda y crédito público al respecto no podrán ser impugnadas por los contribuyentes.

*Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara definen a la reconsideración administrativa como el medio de defensa consistente en la petición de quien se estima perjudicado por un acto administrativo dirigido a la autoridad que le ha dictado, para que lo deje sin efecto, dictando, en su lugar, el que procede según el reclamante.*<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> De Pina Rafael. Op. cit. p. 433.

## 5.2 OBJETO DE CREACIÓN

La reconsideración administrativa tiene su fundamento de creación en las reformas realizadas al código fiscal de la federación y publicadas en el Diario Oficial de la Federación **el 15 de diciembre de 1995, donde se anexan los párrafos 3 y 4 del artículo 36 del ordenamiento fiscal citado.**

En el escrito de exposición de motivos se prevé la creación de esta figura fiscal con el propósito de otorgar mayor seguridad jurídica plena y un trato mas justo en el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, se promueve un marco jurídico que limite la **posibilidad de interpretaciones discrecionales** a los distintos ordenamientos en materia fiscal y garantice medios de defensa y procedimientos que resuelvan de manera **eficaz** las posibles inconformidades que se presenten. Entre las principales propuestas se encuentra... establecer un **procedimiento** mediante el cual las autoridades estarán en la posibilidad de revisar sus propias resoluciones desfavorables al particular para que, en su caso, sean modificadas o revocadas... Es aquí donde se encuentra el objeto de creación de la reconsideración administrativa.

Por lo tanto se deduce que esta figura fue creada para evitar que la autoridad administrativa mantenga firme su actuación cuanto esta contradice las disposiciones fiscales, ya sea por alguna arbitrariedad en el actuar de la autoridad o por falta de conocimiento del particular para interponer oportunamente los medios legales de defensa, y así lograr el perfeccionamiento de las resoluciones emitidas por la autoridad administrativa corrigiendo ella misma los errores cometidos y así evitar el cobro de cantidades que notoriamente resultan improcedentes. De esta manera se impide la firmeza de una resolución que tiene el carácter de ilegal, respetando así los principios de justicia y equidad, además de la correcta aplicación de la ley, al permitir que

esta resolución sea modificada o revocada, además de otorgar la garantía de seguridad jurídica al contribuyente.

### **5.3 TRAMITACIÓN**

La reconsideración administrativa como todas las solicitudes debe cubrir los requisitos generales para la admisión de todas las solicitudes que se plantean ante las autoridades fiscales, esta solicitud puede o no proceder de acuerdo con la facultad discrecional que prevalece a favor de la autoridad, existen términos muy definidos para presentar esta solicitud ante la autoridad fiscal ya que se caracteriza por la no interposición de los medios de defensa y el vencimiento del plazo oportuno para hacerlo, además por la no prescripción del crédito fiscal. En caso de que la autoridad aceptare admitir esta solicitud, esta será resuelta por el superior inmediato de la autoridad fiscal emisora del acto administrativa, es decir su superior jerárquico, y la resolución que recaiga sobre esta solicitud podrá ser en el sentido de modificar o revocar por una sola vez en beneficio del contribuyente la resolución administrativa que se combate.

#### **5.3.1 REQUISITOS ESENCIALES**

El escrito en el que solicitemos la reconsideración de alguna resolución administrativa deberá cubrir los requisitos generales establecidos para toda promoción que se presente ante las autoridades fiscales, estos requisitos se encuentran establecidos en el artículo 18 del código fiscal de la federación, estos serán:

- La promoción deberá presentarse por escrito.
- Acreditar la personalidad, mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante, aceptante y testigos ante las autoridades fiscales, notario o fedatario público.
- Nombre, denominación o razón social, manifestando el Registro Federal de Contribuyentes para efectos de fijar la competencia de la autoridad.
- Señalar el domicilio fiscal.
- Autoridad ante la cual se dirige y propósito de la promoción.
- Domicilio para oír y recibir notificaciones.
- Firma del interesado o por quien esté autorizado legalmente para ello, a menos que el promovente no sepa o no pueda imprimirá su huella digital.
- Las promociones deberán presentarse en las formas oficiales, y de no haber se presentara en escrito libre pero siempre y cuando cumpla con los requisitos señalados anteriormente.

Estos requisitos serán indispensables al momento de la presentación de la solicitud de reconsideración administrativa.

### 5.3.2 PLAZO DE INTERPOSICIÓN

De acuerdo con el penúltimo párrafo del artículo 36 del Código Fiscal Federal, la reconsideración administrativa se podrá interponer cuando los contribuyentes no hubieren interpuesto los medios de defensa y hubieren transcurrido los plazos para interponerlos. Esto es cuando hayan transcurrido los 45 días siguientes a aquel en que hayan surtido efectos la notificación de la resolución administrativa que se pretende reconsiderar, este término se establece en los artículos 120 y 207 del Código Fiscal, señalado para la interposición del Recurso Administrativo de Revocación o el Juicio de Nulidad respectivamente, este supuesto establece la firmeza de la resolución administrativa. Como consecuencia de este supuesto la resolución administrativa que establece un crédito fiscal será exigible mediante el Procedimiento Administrativo de Ejecución.

Otra condicionante que involucra el término de interposición de la promoción de reconsideración administrativa, es que el crédito fiscal no haya prescrito, esto es que no se haya extinguido el derecho de la autoridad fiscal para exigir su pago debido a la negligencia en el cobro de la propia autoridad fiscal, el término para que se consume la prescripción será de 5 años contados a partir de que sea exigible el crédito fiscal, este término se interrumpirá con cada gestión de cobro. **Podemos definir la prescripción como:** El tiempo en que la autoridad fiscal puede requerir a un contribuyente para presentar algún aviso, crédito fiscal o en su caso investigar un delito en materia fiscal. Transcurrido ese tiempo, se extingue la obligación del contribuyente. Esta figura fiscal extingue la obligación tributaria del contribuyente para cubrir un crédito fiscal establecido a su cargo.

### 5.3.3 PROCEDENCIA DE LA SOLICITUD

#### Resultara procedente:

- Contra resoluciones emitidas a partir del 1° de enero de 1996, como se establece en las disposiciones transitorias 1996 del Código Fiscal de la Federación publicadas en el D.O.F. el día 15 de diciembre de 1995 respecto del artículo 5to. fracción IV, que a la letra dice: lo dispuesto en el artículo 36, penúltimo párrafo del Código Fiscal de la Federación únicamente se aplicara para resoluciones emitidas a partir del 1° de enero de 1996.
- Contra resoluciones administrativas no impugnadas por los medios de defensa ordinarios, o habiendo lo hecho, que resultare improcedente por ser extemporánea su interposición.
- Cuando el crédito fiscal ya hubiese sido pagado
- Cuando no se haya realizado el supuesto de hecho generador del crédito fiscal.
- Cuando Trate sean resoluciones administrativas de carácter individual.
- Si dicha resolución es desfavorable para los intereses del particular.

- Cuando trate de resoluciones dictadas en contravención con las disposiciones fiscales vigentes.
- Si la resolución administrativa esta firme, es decir que los particulares no hayan interpuesto medios de defensa y además hubieren transcurrido los plazos para interponerlos, este plazo es de 45 días contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución que se pide sea reconsiderada, los medios de impugnación referidos son el juicio de nulidad o recurso administrativo de revocación.
- Cuando el crédito fiscal que se establezca en la resolución administrativa no haya prescrito.
- Contra resoluciones que establezcan un crédito fiscal y hayan sido emitidas en contravención con las disposiciones fiscales por lo tanto la resolución administrativa afecta directamente el patrimonio del particular.

**Esta solicitud resultara improcedente** cuando el crédito fiscal ya hubiese sido pagado; cuando se trate de resoluciones emitidas con posterioridad al 1° de enero de 1996; cuando el crédito fiscal no sea firme, es decir, cuando no haya transcurrido el plazo de 45 días para interponer los medios de defensa, o cuando ya se hubiere interpuesto medio de defensa; cuando haya prescrito el crédito fiscal.

#### 5.3.4 ÓRGANO ADMINISTRATIVO QUE RESUELVE

La solicitud de reconsideración administrativa será resuelta por el superior jerárquico de la autoridad fiscal que haya emitido la resolución que se pretende sea reconsiderada, dice el artículo 36 del Código Fiscal.... Las autoridades fiscales podrán discrecionalmente revisar las resoluciones administrativas de carácter individual no favorables a un particular emitidas por sus subordinados jerárquicamente...., de lo anterior se deduce que quien resulta competente para conocer de esta promoción es el superior jerárquico de la autoridad emisora.

Para determinar quien conocerá de la promoción de solicitud debemos establecer quien es el superior jerárquico de la autoridad emisora del acto administrativo. Es por eso que para determinar que autoridad será competente debemos remitirnos a lo establecido en las disposiciones que conforman el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria. Reglamento en el que se establece la jerarquía de las autoridades fiscales.

Por lo tanto es fundamental identificar primero quien es la autoridad emisora de la resolución fiscal y posteriormente determinar quien es su superior inmediato conforme al Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, para así solicitar a esta autoridad la reconsideración administrativa de la resolución desfavorable a nuestros intereses.

### 5.3.5 RESOLUCIÓN

Admitida la promoción de reconsideración administrativa por la autoridad competente para poder resolverla deberá contar con las pruebas idóneas presentadas por el solicitante, a través de las cuales pretenda demostrar la ilegalidad de la resolución combatida. Deberá corroborarse la no interposición de algún medio de defensa legal de los establecidos en el código fiscal de la federación, en caso de que la resolución fiscal que se pretende combatir no haya quedado firme por no haber transcurrido el término legal para la interposición de medio de defensa idóneo, se admitirá la solicitud de reconsideración administrativa y se tramitará como el recurso administrativo de revocación conforme a las disposiciones contenidas en el código fiscal de la federación.

**la resolución que recaiga a la solicitud de reconsideración administrativa podrá establecerse en los siguientes sentidos:**

- **Que la solicitud sea devuelta** por no cumplir con los requisitos necesarios para su admisión o por no estar debidamente integrada con la documentación necesaria para su estudio. La solicitud podrá ser presentada de nueva cuenta siempre y cuando se hayan cubierto los requisitos omitidos.
- **Que la solicitud sea desechada** cuando no se demuestre la contravención de disposiciones fiscales de la resolución administrativa que se combate, cuando haya interpuesto el contribuyente algún medio de defensa o cuando la resolución combatida sea favorable al contribuyente, también será desechada cuando el crédito fiscal que se pretende combatir

haya prescrito, o cuando un acto administrativo conexo sea materia de impugnación.

- **Que la solicitud sea resuelta favorablemente modificando** la resolución administrativa materia de impugnación; se modificara la parte de la resolución sobre la cual el particular haya demostrado la aplicación o falta de aplicación de las disposiciones fiscales, quedando firme la parte de la resolución administrativa por la que no demostró la ilegalidad.
- **Que la solicitud sea resuelta favorablemente revocando** la resolución administrativa combatida, si en base a las pruebas que apporto el particular queda demostrado fehacientemente la ilegalidad de la resolución, ya que claramente se aprecia que esta se emitió en contravención a las disposiciones fiscales, por lo tanto esta queda sin efectos.

## 5.4 ELEMENTOS DISTINTIVOS

Los elementos que distinguen a esta promoción los podemos identificar por su sola definición en el Código Fiscal de la Federación en su artículo 36 párrafos 3° y 4°, en el desglose de esta disposición fiscal nos encontramos con una figura fiscal cuya característica principal es la facultad discrecional de la autoridad fiscal para la resolución de esta promoción, otra característica es la no interposición de medios legales de defensa como requisito para presentación de la solicitud, además de que esta solicitud no será considerada como instancia y la resolución que recaiga sobre esta no será impugnable por los contribuyentes. Como característica distintiva de esta figura fiscal instituida con el propósito establecer un **procedimiento** mediante el cual las autoridades estarán en la

posibilidad de revisar sus propias resoluciones desfavorables al particular se encuentra la **INEFICACIA DE LA SOLICITUD DE RECONSIDERACIÓN ADMINISTRATIVA.**

#### **5.4.1 FACULTAD DISCRECIONAL**

*La facultad discrecional la podemos definir como aquella facultad que tienen los órganos del estado para determinar, su actuación o abstención y, si deciden actuar, qué límite le darán a su actuación, y cual será el contenido de la misma; es la libre apreciación que se le da al órgano de la administración Pública con vistas a la oportunidad, la necesidad, la técnica, la equidad, o razones determinadas, que puede apreciar circunstancialmente en cada caso, todo ello, con los límites consignados en la ley.<sup>3</sup>*

La base toral de las facultades discrecionales es la libertad de apreciación que la ley otorga a las autoridades para actuar o abstenerse, con el propósito de lograr la finalidad que la propia ley les señala, por lo que su ejercicio implica, necesariamente, la posibilidad de optar, de elegir, entre dos o más decisiones, sin que ello signifique o permita la arbitrariedad, ya que esa actuación de la autoridad sigue sujeta a los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual permite que los actos discrecionales sean controlados por la autoridad jurisdiccional.

**La facultad discrecional se puede dividir en LIBRE, OBLIGATORIA Y TÉCNICA**

**LIBRE:** es aquella que deja al órgano administrativo el ejercicio de la voluntad, dentro de los más amplios márgenes, solamente se ajusta en la propia

---

<sup>3</sup> Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 16ª ed. Ed. Porrúa. México 2002. p. 1109

prevención contenida en la ley, y puede ejercitarse, no ejercitarse o ejercitarse en forma parcial.

**OBLIGATORIA:** esta se establece como de aplicación obligatoria pero dentro de los límites de la ley; por ejemplo una multa que proviene de una infracción cuyo cumplimiento será obligatorio, pero la autoridad administrativa puede disminuir su monto.

**TÉCNICA:** en la propia ley se establece que deben darse determinados datos técnicos, ya sea de la realidad, o del conocimiento científico, para ejercitar dicha facultad. Por ejemplo la determinación de exenciones de impuesto, para nombrar por concurso u oposición a ciertos elementos como los vistas aduanales o funcionarios bancarios.

Las facultades discrecionales que poseen las autoridades administrativas siempre deberán estar previstas en la ley, esta implica diversas y variadas posibilidades de aplicación de la norma jurídica de acuerdo a la apreciación que se haga, pero la norma jurídica deberá dar base, contenido y límites a la actuación discrecional del órgano administrativo. Existen cuando la ley otorga a las autoridades administrativas prerrogativas para decidir a su arbitrio lo que considere correcto en una situación determinada. La facultad discrecional **implica un poder** que se otorga al órgano administrativo el cual consiste en **decidir libremente** la interpretación de la norma jurídica.

La finalidad de la facultad discrecional puede **ser mediata o inmediata**, será **mediata** cuando tenga por objeto cumplir con el interés general, en relación con la actividad que realiza el estado, a través del órgano que ejercita la facultad discrecional, es decir, velar por la seguridad y bienestar público; y el fin será **inmediato**, cuando se persiga la satisfacción concreta y definida de la actividad pública, por ejemplo una multa o clausura, es decir, evitar la realización de actos perjudiciales para la sociedad.

La discrecionalidad y la arbitrariedad deben distinguirse ampliamente ya que son dos conceptos completamente distintos, que sin embargo en ocasiones van de la mano. La autoridad que lleva acabo un acto discrecional debe tener una base legal contenida en la ley, y la autoridad que lleva acabo un acto arbitrario para nada busca la satisfacción de las necesidades de interés colectivo, si no la satisfacción de un interés propio; además de que puede ser signo de expresión de un capricho o del humor que observe el órgano administrativo que lleva acabo el acto. Por lo es necesario determinar que la facultad discrecional esta subordinada a lo dispuesto por el artículo 16 constitucional y sujeto a control judicial, cuando el actuar del órgano administrativo no es razonable, si no arbitrario y caprichoso y cuando es notoriamente injusto y contrario a la equidad.

El poder arbitrario representa la voluntad personal del titular de un órgano que obra atendiendo a sus pasiones, caprichos o preferencias, en cambio el poder de la facultad discrecional implica la libertad de actuación pero dentro de ciertos limites, y tiene un fundamento jurídico que persigue el interés general.

En nuestro sistema legal, en principio, no existe la facultad discrecional absoluta, que permite a las autoridades actuar o tomar decisiones sin tener que dar ninguna explicación de sus actos, pues la jurisprudencia de la Suprema Corte ha establecido que el uso de las facultades discrecionales deberá ser razonado adecuadamente, y que ese uso puede ser revisado por los tribunales, en cuanto a que los razonamientos que lo apoyan deben invocar correctamente las circunstancias del caso, apreciar debidamente los hechos pertinentes y no violar las reglas de la lógica.

La facultad discrecional tiene gran relación con la garantía constitucional establecida en los artículo 14 y 16 de nuestra carta magna, que establece el principio legalidad, que exige que los actos administrativos sean debidamente fundados y motivados. La facultad discrecional siempre debe tener una base legal, siempre debe ser conferida al funcionario público la competencia para

realizar este tipo de actos, además de fundamentar expresamente el acto discrecional, en los preceptos jurídicos que sirvan de base para ello, todo acto discrecional también deberá ser motivado, es decir, expresar en el propio acto las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento.

Y es en este sentido **que la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte, visible con el número 396 en la página 653 de la Tercera Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en mil novecientos setenta y cinco**, dice que el uso del arbitrio o de la facultad discrecional que se concede a la autoridad administrativa puede censurarse en el juicio de amparo, cuando se ejercite en forma arbitraria o caprichosa, cuando la decisión no invoca las circunstancias que directamente se refieren al caso discutido, cuando éstas resultan alteradas o son inexactos los hechos en que se pretende apoyar la resolución, o cuando el razonamiento de la misma es contrario a las reglas de la lógica. Pero para que el Juez de amparo pueda analizar esos elementos, es menester que el acto que se dicta en uso de facultades discrecionales exponga su fundamentación y motivación, como lo ordena el artículo 16 constitucional. Para que la facultad discrecional de una autoridad sea absoluta, y puede escapar al juicio de amparo y a la obligación de motivar, la excepción debe estar consagrada en la Constitución misma, ya que sólo ahí se pueden crear excepciones a las reglas de sus propios preceptos. **Así pues, una resolución dictada en uso de facultades discrecionales otorgadas sólo por la ley secundaria, no escapa a la obligación de fundar y motivar que establece el artículo 16 constitucional, pues las normas constitucionales no pueden ser derogadas por una ley ordinaria.**

Es verdad que el otorgamiento a una autoridad, de facultades para resolver en conciencia, no implica por sí mismo, violación de garantías individuales; pero ello no significa, como reiteradamente lo ha sostenido esta Suprema Corte, que el uso de tales facultades no tenga limitación alguna, pues

las autoridades que deciden en conciencia **deben fundar y motivar sus resoluciones**, y particularmente, no suponer hechos ni desestimar los acreditados.

**LA FACULTAD POTESTATIVA O DISCRECIONAL** en un régimen de derecho, está subordinada a la regla general establecida por **el artículo 16 constitucional**, en cuanto este precepto impone al Estado la **ineludible obligación de fundar y motivar los actos que puedan traducirse en una molestia en la posesión y derechos de los particulares**. Cuando una ley establece que la administración puede hacer o abstenerse de hacer un acto que beneficie a un particular, guiándose para su decisión por las exigencias del interés público, esta facultad discrecional debe ejercitarse en forma tal, que se respete el principio de igualdad de los individuos ante la ley. De manera que si las circunstancias de hecho y de derecho son las mismas en dos casos, la decisión debe ser idéntica para ambos; de otro modo no se trataría de una facultad legítima, sino de un poder arbitrario, incompatible con el régimen de la legalidad.

#### **5.4.2 EXTEMPORANEIDAD O NO INTERPOSICIÓN DE MEDIOS DE DEFENSA**

Otra de las características distintivas de la reconsideración administrativa es la procedencia de esta solicitud por que los medios de impugnación legales que establece el código fiscal de la federación no hayan sido interpuestos en el plazo establecido en ley o simplemente no se hayan intentado.

Este requisito se señala expresamente en el artículo 36 del Código Tributario Federal donde textualmente dice... **siempre y cuando los contribuyentes no hubieren interpuesto medios de defensa y hubieren transcurrido los plazos para presentarlos...** por lo tanto para poder presentar esta solicitud a la autoridad superior jerárquica de el órgano administrativo que

emitió la resolución que pretendemos combatir y para que proceda si esta discrecionalmente lo estima conveniente, deberá establecerse esta hipótesis, pues en caso contrario será motivo suficiente que la autoridad administrativa que conozca de la resolución combatida la deseche, por que se interpuso algún medio de defensa de manera oportuna.

Esta característica se considera necesaria y lógica pues esta figura fiscal se creo con el objeto de constituir un **remedio procedimental atípico**, pues solo se puede, iniciar una vez que se hayan cumplido los plazos para impugnar el acto o resolución administrativa por las vías ordinarias, es decir mediante interposición de recurso de revocación administrativa o juicio de nulidad, es una ultima oportunidad que otorga la autoridad al contribuyente para demostrar que un acto le infiere un daño a su esfera jurídica, evitar que la autoridad administrativa mantenga firme su actuación cuanto esta contradice las disposiciones fiscales, ya sea por alguna arbitrariedad en el actuar de la autoridad o por falta de conocimiento del particular para interponer oportunamente los medios legales de defensa, y así lograr el perfeccionamiento de las resoluciones emitidas por la autoridad administrativa corrigiendo ella misma sus errores y de igual manera evitar el cobro de cantidades que notoriamente resultan improcedentes; **pero por ser una facultad discrecional la resolución que recaiga a esta instancia, no es impugnable.**

En caso de que esta promoción o solicitud de reconsideración administrativa se haya interpuesto dentro del plazo establecido para interponer los medios legales de defensa, este se tramitara como si fuera un recurso de revocación administrativo y se tramitara conforme a las reglas establecidas dentro del mismo ordenamiento en el capítulo respectivo.

### 5.4.3 NO CONSTITUYE INSTANCIA

La figura de la reconsideración administrativa, se caracteriza por ser un medio imperfecto ya que no se constituye como instancia, la ley expresamente señala en el artículo 36 del citado ordenamiento en su párrafo último que esta solicitud no se considerara como instancia y además la resolución que recaiga a esta solicitud no podrá ser impugnada, por lo tanto la autoridad no se encuentra obligada mas que a dar respuesta por escrito y en breve término al peticionario, sin entrar forzosamente al examen del fondo del acto que se pretende combatir.

Esta característica clasifica a esta figura fiscal como una simple petición que podemos formular a la autoridad fiscal, dejando a la voluntad de la propia autoridad nuestro derecho para que sea resuelta nuestra petición estudiando el fondo de la resolución combatida; por lo tanto la eficacia al ejercitar este derecho radicara únicamente en el principio de buena fe y en la voluntad de la propia autoridad administrativa de la cual pedimos su actuación y al no ser impugnable la resolución que recaiga a nuestra solicitud considero que se convierte en un medio jurídico totalmente imperfecto e ineficaz, pues no obliga a la autoridad a revisar sus actos.

## 5.5 INEFICACIA

### 5.5.1 DEFINICIÓN

Consiste en que el acto administrativo no produzca los efectos que normalmente debería producir, debido a que carece de alguno de los requisitos necesarios para su eficacia. Considero que la reconsideración administrativa será ineficaz cuando no cumpla con el propósito para lo que fue creada, que es el de garantizar un medio de defensa y procedimiento que resuelva de manera **eficaz** las posibles inconformidades que se presenten así como revisar las resoluciones desfavorables al particular para que, en su caso, sean modificadas o revocadas. Es decir que haya congruencia entre el objeto con que fue creada y el fin que se puede lograr.

### 5.5.2 INEFICAZ POR FUNDARSE ÚNICAMENTE EN EL DERECHO DE PETICIÓN

La estructura de la reconsideración administrativa en materia fiscal se establece como un medio de defensa imperfecto basado únicamente en el derecho de petición consagrado en el artículo 8 constitucional, no podemos considerarlo como un recurso administrativo aunque tenga apoyo en un derecho constitucional, ya que la autoridad ante quien lo interponemos no esta obligada mas que a dar una respuesta a nuestra petición, pero no a resolver el fondo de la resolución que pretendemos combatir por este medio, no obliga a la autoridad a revisar nuevamente su acto. *Se distingue el recurso del simple derecho de petición, según fraga, en que en este la autoridad " no tiene la obligación de entrar al examen del fondo del acto cuyo retiro se solicita"*<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Fraga Gabino. Derecho Administrativo. 28ª ed. Ed. Porrúa. México 1989. p. 848

No constituye un recurso o medio de defensa con que los contribuyentes cuentan para impugnar tales determinaciones, ya que la reconsideración administrativa se instituyó como un mecanismo excepcional de autocontrol de la legalidad de los actos administrativos en materia fiscal, que tiene por objeto otorgar un trato más justo a los contribuyentes a los que notoriamente les asista la razón y que no pueden acudir a medio ordinario de defensa alguno por haber perdido su derecho a hacerlo, siempre que el crédito fiscal no haya prescrito

Lo anterior se encuentra sustentado en las siguiente tesis jurisprudencial:

RECONSIDERACIÓN ADMINISTRATIVA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 36 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. **NO CONSTITUYE UN MEDIO DE DEFENSA LEGAL.**

En términos del tercer y cuarto párrafos del precepto legal antes mencionado, las autoridades fiscales pueden, discrecionalmente, revisar las resoluciones administrativas de carácter individual no favorables a un particular que emitan sus subordinados jerárquicos y, en su caso, modificarlas o revocarlas en beneficio del contribuyente, siempre y cuando no hubieren interpuesto medios de defensa, hubieran transcurrido los plazos para presentarlos, y no hubiera prescrito el crédito fiscal; asimismo, prevén que esa reconsideración **no constituirá instancia y que las resoluciones que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no podrán ser impugnadas.** De ese contexto se advierte que la reconsideración administrativa no constituye un recurso ordinario de defensa, sino solamente un medio previsto en la ley que brinda la posibilidad a los particulares para que acudan ante la autoridad fiscal a efecto de que vuelva a analizar la resolución que afecta su esfera jurídica cuando ésta ya no es impugnabile legalmente a través de los recursos ordinarios establecidos para ello, sin que la autoridad quede constreñida a resolver favorablemente por tratarse de un acto discrecional que no es atacable por disposición legal.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 57/2004. Alpo Construcciones, S.A. de C.V. 25 de febrero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: José Arturo González Vite.

Por lo tanto la autoridad administrativa ante quien se interpone esta solicitud solo se encuentra obligada a dar respuesta fundada y motivada, pero no a realmente resolver la cuestión planteada. Al plantear la solicitud de reconsideración administrativa apoyándonos únicamente en el derecho de petición, que prevé el artículo 8 constitucional, para solicitar que nos sea revocado o modificado un acto perjudicial, solo obligamos a la autoridad a que nos de respuesta por escrito, pero sin que se entre al análisis del acto jurídico cuya revocación se solicita.. Lo anterior se encuentra sustentado en la siguiente tesis:

#### **DERECHO DE PETICIÓN**

Las garantías del artículo 8 constitucional tienden a asegurar un proveído, sobre lo que se pide y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido.

Jurisprudencia de la suprema corte. Tesis num. 766 tomo 7 Pág. 540; 81; 1059 y 1531.

#### **DERECHO DE PETICIÓN**

La garantía que otorga el artículo 8 constitucional no consiste en que las peticiones se tramiten y se resuelvan sin las formalidades y requisitos que

establecen las leyes respectivas; pero si impone a las autoridades la obligación de dictar a toda petición hecha por escrito, este bien o mal formulad, un acuerdo también por escrito que debe hacerse en breve término al peticionario.

Jurisprudencia de la suprema corte. Tesis 768. tomo 114, Págs. 13, 498 y 965. tomo 115, Pág. 116 y 833.

### **PETICIÓN, DERECHO DE.**

El artículo 8o. constitucional no previene que la contestación de la solicitud presentada por el peticionario, se conteste en el sentido de negar u otorgar lo pedido sino que dicho precepto es en el sentido de acordar lo solicitado por el peticionario, y que ese acuerdo se dé a conocer a las partes.

Amparo en revisión 1392/58. Guadalupe Pérez Ramírez. 25 de junio de 1958. Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Amparo en revisión 1171/58. Ceferina Ortega Alvarado. 25 de junio de 1958. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Alfonso Francisco Ramírez.

### **PETICIÓN, DERECHO DE, Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD.**

La garantía que consigna el artículo 8o. constitucional solamente se refiere a que la autoridad debe dar contestación por escrito en breve término, congruentemente con lo pedido; pero no a dar una contestación que invariablemente deba satisfacer al peticionario, sino la que corresponda conforme a la ley que se invoque en la petición. En caso de no acatarse esa ley, ello sería violatorio del principio de legalidad que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, y en caso de que el peticionario estime que se viola ese

principio, entonces lo que ha de reclamar ha de ser dicha garantía, pero no la consagrada por el artículo 8o.

Amparo en revisión 6500/61. Manuel Piñera Morales. 18 de junio de 1962. Cinco votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos.

Al establecerse la figura de reconsideración administrativa fiscal únicamente como una solicitud fundada en el derecho de petición se confirma la posibilidad de que la autoridad fiscal al conferírsele la facultad discrecional para revisar una resolución administrativa desfavorable al particular pueda negarse a su estudio, originando que la resolución administrativa desfavorable a nuestros intereses, que estimamos violatorios a las normas fiscales aplicables y por tanto sostenemos de ilegal, se confirme y ejecute, aplicando en nuestro perjuicio las disposiciones fiscales, lo anterior permite que una resolución administrativa ilegal, totalmente contraria a los principios de justicia y equidad, quede firme. Se elimina la posibilidad de que esta sea modificada o revocada pues simplemente autoridad fundándose en la discrecionalidad que se le posee para la revisión de la resolución administrativa decida no atender la petición, es decir no reconsidere la resolución administrativa y no otorgándole la relevancia que pudiera tener esta figura fiscal. Se esta limitando el derecho del particular afectado encaminado a la comprobación plena y fehaciente de la ilegalidad de la resolución administrativa desfavorable, aun y cuando esta es totalmente contraria a derecho.

La autoridad podrá solamente estar obligada a dar una respuesta por escrito y fundada en su facultad discrecional donde decida que nuestra solicitud para reconsiderar una resolución administrativa sea desechada y por lo tanto no se entre al estudio del fondo del de la resolución combatida, provocando que esta figura fiscal que se instituyó con el propósito de otorgar mayor seguridad jurídica plena y un trato mas justo en el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, y para que se garanticen medios de defensa y

procedimientos que resuelvan de manera **eficaz** las posibles inconformidades que se presenten, sea obsoleta ya que no cumple con su objeto de creación y por lo tanto carezca totalmente de eficacia por ser un remedio jurídico que de ninguna manera alivia la ilegal actuación administrativa.

Al no considerársele como instancia, ni como un recurso administrativo sino mas bien como una solicitud fundada en el derecho de petición, como anteriormente he señalado considero a esta figura fiscal como **un medio jurídico imperfecto**, pues su presentación a la autoridad administrativa no obliga a el examen de fondo de la resolución que se pretende sea modificada o revocada, por lo tanto constituye un remedio procedimental atípico, ya que supone un juicio subjetivo de la autoridad que la ejerce. El resultado de la solicitud de reconsideración administrativa dependerá de que la autoridad administrativa discrecionalmente quiera o no admitirla a tramite y resolver la solicitud que le presente el particular.

Este actuar transgrede los principios de seguridad jurídica y de legalidad ya que la autoridad al estar facultada para admitir o no la solicitud, si esta decide no hacerlo, no se resolvería el fondo de lo planteado, es mas, ni siquiera se procedería a su estudio, trayendo como consecuencia la existencia de una resolución administrativa y el cobro de un crédito fiscal indebido, dejando a lado el objeto con el cual se creo esta figura fiscal, anulando toda posibilidad de modificación o revocación de dicha resolución por parte de la autoridad fiscal, provocando como he mencionado su eficacia.

De igual manera es parcialmente ineficaz e imperfecta en su resolución ya que si se diera el caso de que la autoridad resuelva admitir a tramite la solicitud de reconsideración administrativa, al establecer el último párrafo del artículo 36 del Código Fiscal que no es considerada instancia y no podrá ser impugnada su resolución, coloca al contribuyente en aparente estado de indefensión, ya que si esta no se apega a derecho debido a que no se estudio debidamente el fondo, no fueron estudiados los medios probatorios que ofreció el contribuyente, si la resolución no es debidamente fundada y motivada, no existe posibilidad alguna

para combatirla por los medios ordinarios de defensa, siendo necesario acudir al juicio de Garantías, y así tener la posibilidad de demostrar que realmente existe un daño a nuestra esfera jurídica.

Basándose en lo anterior debemos mencionar también el desechamiento de esta solicitud por la autoridad fiscal, ya que tampoco podrá ser impugnado ante el órgano administrativo jurisdiccional a través del juicio de nulidad, lo que produce de igual manera el estado de indefensión del contribuyente; lo anterior se encuentra plasmado en la siguiente tesis:

**RECONSIDERACIÓN ADMINISTRATIVA. SU DESECHAMIENTO NO ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

De conformidad con los párrafos tercero y cuarto del artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, el ejercicio de las facultades conferidas a las autoridades hacendarias para revisar y, en su caso, modificar o revocar, por una sola vez, las resoluciones administrativas emitidas por sus inferiores jerárquicos que sean desfavorables a los intereses de los particulares, no constituye un recurso o medio de defensa con que éstos cuenten para impugnar tales determinaciones, lo cual encuentra su justificación en el hecho de que la reconsideración administrativa se instituyó como un mecanismo excepcional de autocontrol de la legalidad de los actos administrativos en materia fiscal, que tiene por objeto otorgar un trato más justo a los contribuyentes a los que notoriamente les asista la razón y que no pueden acudir a medio ordinario de defensa alguno por haber perdido su derecho a hacerlo, siempre que el crédito fiscal no haya prescrito. Por tanto, **el desechamiento de una solicitud de reconsideración administrativa no es impugnante ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a través del juicio de nulidad**, ya que el artículo 202, fracción XIV, del citado código tributario, establece expresamente

que el referido juicio no procede en los casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de dicho ordenamiento legal.

Contradicción de tesis 61/2004-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo en Materia Administrativa del Tercer Circuito y Segundo en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito. 25 de junio de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia; en su ausencia hizo suyo el asunto Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaría: Georgina Laso de la Vega Romero.

### 5.5.3 INEFICAZ POR LA DISCRECIONALIDAD QUE OSTENTA

Uno de los elementos por los que considero que la figura fiscal de la reconsideración administrativa es ineficaz y por lo tanto no cumple con su objeto de creación es la **FACULTAD DISCRECIONAL OTORGADA A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA ADMITIR A TRAMITE Y RESOLVER LA SOLICITUD PLANTEADA POR EL CONTRIBUYENTE. ES OTRO ELEMENTO QUE PRODUCE SU INEFICACIA**, pues si bien es cierto que esta figura se instituyó con el propósito de otorgar mayor seguridad jurídica plena y un trato mas justo en el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, y para que se garanticen medios de defensa y procedimientos que resuelvan de manera eficaz las posibles inconformidades que se presenten, este corre el riesgo de no cumplirse, pues en el caso de que el superior jerárquico competente para conocer de esta solicitud, no tramite nuestra petición, entonces no tendrá ningún efecto ni alcance, pues como mencione anteriormente, no esta obligada a entrar al estudio del fondo de nuestra solicitud. Permitiendo en su caso la existencia de una resolución administrativa que se dicto en contra de las disposiciones fiscales, que atenta directamente contra los intereses del contribuyente además de contravenir los principios jurídicos como son el de justicia y equidad. Permitiendo que subsista

una resolución que va en contra de la garantía de seguridad jurídica, ya que el contribuyente encuentra desprotegido su derecho patrimonial, de igual manera se establece la violación a nuestra garantía de legalidad pues la autoridad estaría decretando la firmeza de una resolución que no se ajusta a la ley, aceptar la validez de tal actuación sería aceptar la validez de una actuación inconstitucional.

Estamos sujetos a la voluntad y buena fe de la autoridad administrativa en su actuar, ya que esta puede decidir si debe actuar o abstenerse o la manera en que debe actuar, se otorgan prerrogativas para decidir a su arbitrio lo que CONSIDERE CORRECTO, se otorga libertad a la autoridad para decidir su actuación cuando el contribuyente pretende demostrar que la resolución que se pretende revocar es contraria a derecho. No permitiendo que esto se logre. Por lo tanto la libertad de acción que posee la autoridad es lo que produce su ineficacia, al momento en que esta tiene la posibilidad de negarse a su estudio.

Las facultades discrecionales otorgadas a la autoridad administrativa constituyen un arma, ya que es un elemento muy peligroso y delicado, las cuales no pueden ser utilizadas de manera tan fácil por parte de las autoridades fiscales.

Se permite que se ejercite la facultad discrecional para los fines distintos para los que fue otorgada, pues es evidente que el legislador no pretendió dotar a las autoridades, de una facultad tan amplia que, a su amparo, se lleguen a dictar mandamientos contrarios a la razón y a la justicia, hecho que estimo se logra cuando la autoridad administrativa decide no admitir a tramite la solicitud de reconsideración administrativa, basándose para ello en la facultad discrecional que se le otorga. Este acto discrecional que se verifica evade los límites que demarcan el ejercicio legítimo de la facultad discrecional. Por lo tanto abre la posibilidad a que la autoridad emita una resolución arbitraria, caprichoso, notoriamente injusta y contraria a la equidad. Esta libertad de actuación permitiría que la autoridad actuara con la arbitrariedad. **Por lo tanto su estudio debería ser forzoso, es decir debería constituirse como una**

instancia fiscal, para poder en su caso impugnar una resolución dictada en forma arbitraria, y así evitar una actuación totalmente contraria a derecho.

La facultad discrecional implica un poder que se otorga al órgano administrativo el cual consiste en **decidir libremente** la interpretación de la norma jurídica. Mas no aplicarla libremente.

*Es incuestionable que las facultades discrecionales de la administración, por ser facultades de naturaleza jurídica atribuidas al estado como clara manifestación del imperium de que este goza como entidad soberana frente a sus súbditos, esta limitada por aquella zona de derechos individuales cuyo sagrado respeto impone a los órganos estatales su carta fundamental. Bástenos en nuestro derecho positivo hacer referencia a los artículos 14 y 16 constitucionales, al proceso tributario que tiene como meta la anulación del acto administrativo afectado por desvío de poder y naturalmente, al juicio de amparo como el mas elevado contralor de los actos de autoridad que afectan los derechos garantizados al individuo por nuestra constitución.<sup>5</sup>*

---

<sup>5</sup> Armienta Rafael Gonzalo. Proceso Tributario en el Derecho Mexicano. Ed. Porrúa. México 1977. p. 96.

## CONCLUSIONES

La figura fiscal denominada **Reconsideración Administrativa** constituye un medio legal previsto en la ley el cual brinda la posibilidad a los particulares para que acudan ante la autoridad fiscal a efecto de que analice la resolución que afecta su esfera jurídica cuando ésta ya no es impugnabile legalmente a través de los recursos ordinarios establecidos para ello, sin que la autoridad quede constreñida a resolver favorablemente por tratarse de un acto discrecional que no es atacable por disposición legal.

Tiene su fundamento legal de creación en las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de diciembre de 1995, donde se anexan los párrafos 3 y 4 del artículo 36 del Código Fiscal de la Federación. Surge con el propósito de otorgar mayor seguridad jurídica y el justo cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, se caracteriza por que la autoridad tiene la **posibilidad de realizar interpretaciones discrecionales** a los distintos planteamientos en materia fiscal. Esta figura debería presentar **un medio legal que resuelva de manera eficaz** las posibles inconformidades que se presenten, modificando o revocando aquellas resoluciones que contradigan las disposiciones fiscales, ya sea por alguna arbitrariedad en el actuar de la autoridad o por falta de conocimiento del particular para interponer oportunamente los medios legales de defensa, como lo son el Recurso de Revocación o Juicio de Nulidad. **Representa la oportunidad de la autoridad administrativa para perfeccionar el contenido de sus resoluciones.**

Considero que esta figura solo constituye un medio legal basado en el derecho de petición, pues establece que no constituye instancia y su resolución no podrá impugnarse, lo cual permite que la autoridad administrativa que conoce

de esta solo se encuentra obligada a dar una respuesta por escrito, fundada y motivada, donde puede decidir que nuestra solicitud para reconsiderar una resolución administrativa sea desechada y por lo tanto no se entre al estudio del fondo del de la resolución combatida, provocando que realmente no se resuelva la cuestión planteada, dejando a un lado el análisis del acto jurídico cuya revocación se solicita, el fondo del asunto permanecerá intocada dejando en estado de indefensión al contribuyente y manteniendo vulnerada la garantía constitucional de seguridad jurídica; no tendrá mayor alcance la presentación de esta solicitud o medio de corrección atípico, dando como resultado **su total ineficacia**, pues no cumple con el propósito para lo que fue creada.

Lo anterior permite que una resolución administrativa ilegal, totalmente contraria a los principios de justicia y equidad, quede firme. Se elimina la posibilidad de que esta sea modificada o revocada pues simplemente autoridad **fundándose en la discrecionalidad que se posee** para la revisión de la resolución administrativa decida no atender la petición, es decir no reconsidere la resolución administrativa y no otorgue la relevancia que pudiera tener esta figura fiscal.

Al conferirse la facultad discrecional a la autoridad fiscal para que resuelva la solicitud, se le otorga el poder de decidir a su arbitrio su actuación o la abstención para actuar, pues, esta tiene la posibilidad de negarse a su estudio. Esta libertad **produce su ineficacia** pues no surtiría ningún efecto si la autoridad estima no estudiar de fondo lo planteado. Esta facultad debería desaparecer ya que es un arma muy peligrosa y delicada con la que cuenta la autoridad fiscal.

Por lo tanto podemos concluir que esta figura fiscal debería ser considerada como una instancia en su más amplio sentido, ya que esta se fundamenta en el derecho de petición, siempre y cuando se cumplan los

requisitos constitucionales y los que establece el Código Fiscal de la Federación como necesarios para la presentación de las promociones.

De la presentación de la promoción de Reconsideración Administrativa, debe surgir la obligación de la autoridad fiscal para revisar todos y cada uno de los puntos planteados por el contribuyente debiendo dar una respuesta en base a todo lo planteado, **y así hacer de la revisión de la solicitud una función estrictamente obligatoria**, de tal suerte solo prevalece la facultad discrecional que ostenta la autoridad al momento de decidir modificar o revocar la resolución impugnada, pero no en su admisión o desechamiento.

Se debe cerrar la posibilidad a la autoridad para que sea desechada la solicitud planteada sin entrar a su estudio del fondo, pues, esto provoca que esta figura resulte ineficaz al permitir a la autoridad decidir discrecionalmente la revisión de nuestra promoción. Lo anterior se desprende del párrafo primero del artículo 36 del Código Fiscal Federal que a la letra dice: ***LAS AUTORIDADES FISCALES “PODRÁN DISCRECIONALMENTE REVISAR” LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS...***

Al establecer expresamente el legislador que esta figura no constituye instancia, lo hizo con el propósito de que su resolución no pudiera ser impugnada por los medios ordinarios de defensa, mas no con el propósito de descartar su estudio de fondo y su tramitación como una instancia en su más amplio sentido, lo que implica que se resolviera de fondo lo planteado.

Los elementos mencionados anteriormente son el fundamento por el cual considero que esta figura fiscal resulta ineficaz pues el otorgamiento para resolver la solicitud y revisar la resolución queda al arbitrio y buena fe de la autoridad fiscal, y en caso que esta deseche la solicitud sin estudiar el fondo de lo plantado, o no apegue a derecho su resolución dejará de producir los efectos

para lo que fue constituida, es decir, modificar o revocar las resoluciones que contravengan las disposiciones fiscales.

**Por todo lo anterior estimo necesario, el establecimiento de esta figura fiscal como instancia administrativa establecida en el Código Fiscal de la Federación, sustituyendo la facultad discrecional para su revisión, por la obligatoriedad de su estudio de fondo. Esta petición debería considerarse como una instancia, pues sería la única manera como podría tener alguna eficacia, lo que provocaría la obligación de la autoridad fiscal para resolver en cuanto al fondo sobre las pretensiones de los solicitantes, permitiendo que se establezca una adecuada relación de derecho entre contribuyente y la autoridad administrativa, dejando sin posibilidad a la autoridad de mantener firmes resoluciones que sirvan para efectuar, sin revisión legal, cobros de adeudos fiscales que pudieron estar ilegalmente fincados o cobrados: esto sería una interpretación legal contraria a la mas absoluta buena fe que debe presidir a quien detenta el poder público de la facultad económico-coactiva.**

Podemos concluir que la reconsideración administrativa fiscal constituye un medio a favor del buen funcionamiento de la organización administrativa y que solo por reflejo se traduce en beneficio de un particular; pero aunque este puede hacer su solicitud para que las autoridades superiores hagan uso de sus facultades jerárquicas discrecionales, normalmente y salvo que la ley disponga de otra manera, dichas autoridades no están obligadas frente al particular a revisar el acto sin que la autoridad quede constreñida a resolver favorablemente por tratarse de un acto discrecional que no es atacable por disposición legal.

## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO MIGUEL. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. 16ª ed. Ed. Porrúa. México 2002. p.p. 1155.

ARMIENTA GONZALO RAFAEL. PROCESO TRIBUTARIO EN EL DERECHO MEXICANO. Ed. Porrúa. México 1977. p.p. 451.

CARRASCO IRIARTE HUGO. DERECHO FISCAL CONSTITUCIONAL. 4ª ed. Ed. Oxford. México 2000. p.p. 640.

CARRILLO FLORES ANTONIO. ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y CONSTITUCIONAL. Ed. UNAM. México 1982. p.p. 286.

DE LA GARZA SERGIO FRANCISCO. DERECHO FINANCIERO MEXICANO. 17ª ed. Ed. Porrúa. México 1992. p.p. 1025.

DELGADILLO GUTIÉRREZ JESÚS HUMBERTO. PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO. 13ª ed. Ed. Limusa. México 2001. p.p. 223.

FRAGA GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. 28ª ed. Ed. Porrúa. México 1989. p.p. 506

GÁMIZ PARRAL MÁXIMO N. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA. 4ª ed. Ed. Limusa. México 2002. p.p. 198.

GARCÍA OLANO FERNANDO. INTRODUCCIÓN AL DERECHO. 5ª ed. Ed. El Ateneo.  
Buenos Aires 1975.  
p.p. 521.

KAYE DIONISIO J. DERECHO PROCESAL FISCAL. 3ª ed. Ed. Pac. México 1992. p.p.  
320

LANZ DURET MIGUEL. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 3ª ed.  
Ed.Continental México 1972. p.p. 419.

MARGAIN MANAUTOU EMILIO. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO  
TRIBUTARIO MEXICANO. 16ª ed. Ed. Porrúa.  
México 2003. p.p. 351.

MERKL ADOLFO. TEORÍA GENERAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Nacional.  
México 1975. p.p. 496.

PORRAS Y LÓPEZ ARMANDO. DERECHO PROCESAL FISCAL. 4ª ed. Ed. Textos  
Jurídicos Universitarios. México 1986. p.p. 309.

RAMÍREZ SÁNCHEZ JUAN. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO Y NOCIONES  
DE DERECHO. 2ª ed. Ed. UNAM. México 1967. p.p. 415.

RODRÍGUEZ LOBATO RAÚL. DERECHO FISCAL. 2ª ed. Ed. Textos Jurídicos  
Universitarios. México 1986. p.p. 309

SÁNCHEZ LEÓN GREGORIO. DERECHO FISCAL MEXICANO. 12ª ed. Ed. Cárdenas.  
México 2000. p.p. 855.

SÁNCHEZ PICHARDO ALBERTO. LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA. 2ª ed. Ed. Porrúa. México 1984. p.p. 365

SÁNCHEZ PIÑA JOSÉ DE JESÚS. NOCIONES DE DERECHO FISCAL. 3ª ed. Ed. Pac. Mexico 1984. p.p. 157.

SERRA ROJAS ANDRÉS. DERECHO ADMINISTRATIVO. 18ª ed. Ed. Porrúa. México 1997. p.p. 900.

## **LEGISLACIÓN**

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Constitución Política.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Código Fiscal de la Federación.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Reglamento Interior de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

## **OTRAS FUENTES**

DE PINA RAFAEL. DICCIONARIO DE DERECHO. 29<sup>a</sup> ed. Ed. Porrúa. México 2000.  
p.p. 525.

PALLARES EDUARDO. DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL. 26<sup>a</sup> ed. Ed.  
Porrúa. México 2001. p.p. 847