



UNIVERSIDAD MICHOCANA DE SAN NICOLAS DE HIDALGO

FACULTAD DE CONTADURÍA Y CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

TESIS

**“APLICACION OBLIGATORIA DE LA JURISPRUDENCIA A
LA RESOLUCION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS
EN MATERIA FISCAL FEDERAL”**

QUE PRESENTA:

LUIS MANUEL LEON YVARRA

PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRO EN DEFENSA FISCAL

ASESOR METODOLOGICO:

D.C. JAVIER CHAVEZ FERREIRO

ASESOR DE MATERIA:

M. EN F. DOMINGO RUIZ LOPEZ

MORELIA, MICH.A NOVIEMBRE DE 2008.



CONTENIDO

INDICE	Pág. 1
ABREVIATURAS	Pág. 3
GLOSARIO	Pág. 4
INTRODUCCION	Pág. 6

CAPITULO I

METODO DE LA INVESTIGACION Pág. 8

1.1	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	Pág. 8
1.1.1	PREGUNTAS A RESOLVER EN RELACION AL PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	Pág. 9
1.1.2	HIPOTESIS GENERAL	Pág. 10
1.2	OBJETIVO DE LA INVESTIGACION	Pág. 10
1.2.1	OBJETIVO GENERAL	Pág. 10
1.2.2	OBJETIVOS PARTICULARES	Pág. 10
1.3	PREGUNTAS DE LA INVESTIGACION	Pág. 11
1.4	JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION	Pág. 12
1.5	UNIVERSO DE TRABAJO	Pág. 13
1.6	TABLA DE CONGRUENCIA METODOLOGICA	Pág. 14
1.7	TIPO DE INVESTIGACION	Pág. 16

CAPITULO II

MARCO TEORICO Pág.17

2.1	LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA FISCAL FEDERAL	Pág. 18
2.2	PRINCIPIOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO	Pág. 19
2.3	ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO	Pág. 24
2.4	CLASIFICACION DEL RECURSO ADMINISTRATIVO	Pág. 28
2.5	GARANTIAS INDIVIDUALES QUE DEBEN GUARDAR LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS	Pág. 30
2.6	RECURSOS ADMINISTRATIVOS ESTABLECIDOS EN MATERIA FISCAL FEDERAL	Pág. 34
2.7	RECURSO DE REVOCACION PARA IMPUESTOS FEDERALES	Pág. 35

2.8	RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL IMSS	Pág. 49
2.9	RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL INFONAVIT	Pág. 61
2.10	ORGANOS COMPETENTES DE LAS AUTORIDADES FISCALES FEDERALES PARA RESOLVER LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS	Pág.66
2.11	EL DERECHO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y MEDIOS DE DEFENSA	Pág. 68
2.12	COMO SE RESUELVEN DE MANERA PRACTICA EN LA ACTUALIDAD LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA FISCAL FEDERAL	Pág. 69
3	LA JURISPRUDENCIA	Pág. 71
3.1	ANTECEDENTES DE LA JURISPRUDENCIA	Pág. 73
3.2	CLASES DE JURISPRUDENCIA	Pág. 78
3.3	ORGANOS QUE PUEDEN ESTABLECER JURISPRUDENCIA	Pág. 79
3.4	INTEGRACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA EN MATERIA JUDICIAL FEDERAL	Pág. 81
3.5	NORMAS JURIDICAS SE PUEDEN INTERPRETAR POR LOS TRIBUNALES	Pág. 86
3.6	DIFUSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA	Pág. 87
3.7	INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA	Pág. 88
3.8	INVOCACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA	Pág. 90
3.9	OBLIGATORIEDAD DE JURISPRUDENCIA PARA JUZGADOS Y TRIBUNALES	Pág. 91
	CAPITULO III	
	PROPUESTA DE LA TESIS	
4.1	DESARROLLO DEL TEMA	Pág. 94
4.2	ELEMENTOS JURÍDICOS Y MATERIALES CON LOS QUE SE CUENTA PARA MEJORAR LA ADMINISTRACION DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA	Pág. 95
4.3	PROPUESTA COMO RESULTADO DE INVESTIGACION	Pág. 98
	CONCLUSIONES	Pág. 101
	BIBLIOGRAFIA	Pág. 104

ABREVIATURAS DEFINICION

CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CFF	Código Fiscal de la Federación
LFPCA	Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo
LA	Ley de Amparo
LFDC	Ley Federal de los Derechos de los Contribuyentes
LSAT	Ley del Servicio de Administración Tributaria
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los
Trabajadores	
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
TCC	Tribunal Colegiado de Circuito
RCIV	Reglamento de la Comisión de inconformidades y valuación del INFONAVIT
RRI	Reglamento del Recurso de Inconformidades del IMSS
PAE	Procedimiento Administrativo de Ejecución
PJF	Poder Judicial Federal

GLOSARIO**DEFINICION**

Autoridad Administrativa	Órgano del Estado dependiente del poder ejecutivo con facultades de acción ó decisión
Auto Admisorio	Acuerdo de la autoridad que admite a trámite un recurso administrativo o una demanda
Acto Impugnado	Acto de la autoridad controvertido por los particulares
Acto Definitivo	Acto de la autoridad que termina un procedimiento administrativo
Agravio	Afectación a la esfera jurídica de un particular por parte de la autoridad causante de un perjuicio
Crédito Fiscal	Valor determinado que tiene derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados provenientes de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios
Competencia	Atribución legal otorgado por la ley a un órgano jurisdiccional para conocer sobre determinada materia legal
Contribuyente	Las personas que contribuyen para el gasto público
Desistimiento	Acto procesal mediante el cual una de las partes manifiesta su voluntad de desistirse de su acción
Firma Electrónica Avanzada	Instrumento administrativo de carácter legal utilizado para envío de información por correo electrónico

Fiscal	Derivado de Fisco(ente encargado de la recaudación de los recursos públicos)
Facultades Discrecionales	Facultades reservadas a criterio de una autoridad
Laudo	Resolución final de un juicio laboral
Procedimiento Administrativo de Ejecución	Procedimiento de cobro coactivo que realiza la autoridad recaudadora de contribuciones
Presunción	Que se presume derivado de una serie de actos y orden lógico legal
Pruebas Supervenientes	Medios de convicción conocidos con posterioridad a la etapa procesal del ofrecimiento de pruebas
Promovente	La parte que acciona en un procedimiento administrativo o proceso legal
Precepto violado	Norma jurídica transgredida
Tercerías	Parte tercera afectada por una acto de autoridad

INTRODUCCION

La justicia administrativa en México ha venido evolucionando muy lentamente en comparación con otros países, sin embargo, en los últimos años se han tenido reformas importantes que nos permiten tener la esperanza de lograr cada día un estado de derecho con mas justicia. Con la declaración de los derechos del hombre el 12 de agosto de 1789 en Francia, el ciudadano pone un alto a la arbitrariedad del Estado absolutista y señala su condición no solo de ser obligado ante el Estado, sino también de ser privilegiado con derechos que el propio gobierno debe respetar e incluso tutelar.

El nacimiento del "Estado de derecho", donde el poder del Estado se divide para su ejercicio en las funciones: legislativa, ejecutiva y judicial; a cargo de los poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, respectivamente; trae como consecuencia que los órganos integrantes del Estado realicen funciones en cumplimiento de sus atribuciones, estando reguladas por la ley y normadas por el derecho.

Un Estado de derecho más justo y equitativo es el ideal de todo ciudadano en un país democrático como el nuestro, sin embargo día a día tenemos los ciudadanos y gobierno, que ir evolucionando y mejorando todo aquello que por vicio, sistema o simple capricho, se convierta en injusticia o ilegalidad.

El Estado Mexicano para realizar sus fines tiene que allegarse recursos financieros, el principal de estos proviene de las contribuciones que realizan los gobernados como sujetos obligados en una relación jurídico tributaria con el propio Estado. La autoridad administrativa, la que depende del ejecutivo realiza la recaudación de contribuciones, actividad debe realizar en apego a las atribuciones que le confiere la ley y respetando tanto el derecho tributario como las garantías que le confiere a los gobernados la propia Constitución, todo ello en apego al principio de legalidad consagrado en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta magna

Éste trabajo de investigación se realiza sobre las resoluciones de las autoridades administrativas a los recursos fiscales federales y las

irregularidades jurídicas que en la actualidad se presentan al realizar dichas resoluciones, derivadas principalmente del objetivo recaudatorio del Estado; sobre la regulación de los recursos administrativos en materia fiscal federal, así como de la jurisprudencia, considerada como interpretación de la Ley y su obligatoriedad; y de las garantías individuales que consagra nuestra Carta Magna en relación con el principio de legalidad en materia administrativa; **de tal manera que se hace una propuesta final para integrar todos estos conceptos en la aplicación del derecho en su manera práctica a las resoluciones de los recursos administrativos en materia fiscal federal, y así lograr el fin principal de una mayor justicia administrativa**

Estudiando el significado del concepto de recurso administrativo, sus principios, elementos y regulación legal en materia fiscal federal, nos daremos un panorama amplio de este concepto que se traduce en un derecho consagrado como garantía constitucional de audiencia y legalidad para los gobernados y un instrumento de las autoridades administrativas para corregir sus propios errores; de igual manera, buscaremos desentrañar en significado del concepto de “Jurisprudencia” y veremos su formas de integración, órganos que la emiten y su obligatoriedad contemplada en la ley, así como su nacimiento y evolución en la integración del derecho en México. De igual manera, veremos las garantías constitucionales relacionadas con las resoluciones de las autoridades administrativas a los recursos interpuestos por los particulares.

Buscaremos fundir los conceptos antes planteados como instrumentos del derecho, para buscar su mejor forma tendiente a beneficiar a los involucrados y obtener una evolución más en el proceso de Justicia Administrativa

CAPITULO I

METODO DE LA INVESTIGACION

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En apego al principio de legalidad que tienen las autoridades administrativas de actuar en apego a las atribuciones que les confiere la ley que derivan de las garantías de audiencia y legalidad que establece nuestra Carta magna en su artículo 14 segundo párrafo, donde se establece: “Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho”; y al artículo 16 constitucional primer párrafo, que señala: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal de procedimiento”; **las leyes fiscales establecen los RECURSOS ADMINISTRATIVOS** como medios de impugnación de los particulares ante las autoridades fiscales en contra de las propias resoluciones de estas últimas, donde se le da la oportunidad al contribuyente de hacer efectiva estas garantías constitucionales; de esta manera, la resolución final de un recurso administrativo la realiza discrecionalmente la propia autoridad administrativa, la cual debe sujetarse a derecho y teóricamente ajustarse a los principios de los recursos administrativos; sin embargo, el derecho aplicado en la resolución de los recursos administrativos en muchas ocasiones es interpretado de manera caprichosa de acuerdo a los intereses de la propia autoridad, ocasionando con ello un perjuicio directo a la esfera jurídica del contribuyente, quien puede acudir ante los Tribunales jurisdiccionales a efecto de demandar justicia.

El resultado de una inadecuada interpretación de la ley o de la aplicación caprichosa de la misma en la resolución de los recursos administrativos en materia fiscal federal, es un perjuicio no solo para el contribuyente que tendrá que demandar justicia ante los Tribunales, también puede ser en perjuicio para la autoridad administrativa, que en caso de controversia jurisdiccional interpuesta por el afectado deberá responder como autoridad demandada en un proceso jurisdiccional, con el riesgo adicional de tener que pagar indemnizaciones a los contribuyentes injustamente afectados; y además es un perjuicio para los propios Tribunales jurisdiccionales competentes, a los cuales se les incrementará la carga de trabajo en el número de procesos que deben de resolver.

1.1.1 PREGUNTAS A RESOLVER EN RELACION AL PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

- 1.-Las autoridades administrativas que resuelven recursos administrativos en materia fiscal federal, ¿pueden en la práctica realizar resoluciones contrarias a la interpretación de la ley hecha por los Tribunales?
- 2.- La aplicación obligatoria de la jurisprudencia a la resolución de los recursos administrativos ¿puede ser un medio para hacer más justa la aplicación de la ley en la resolución de los recursos administrativos en materia fiscal federal?
- 3.- ¿Tienen las autoridades administrativas encargadas de resolver los recursos administrativos en materia fiscal federal, los elementos legales, materiales y humanos necesarios para poder observar la jurisprudencia en sus resoluciones?
- 4.- El hacer obligatoria la observancia de la jurisprudencia en la resolución de los recursos administrativos en materia fiscal federal ¿puede traer beneficios a los particulares y al Estado Mexicano?

1.1.2 HIPOTESIS GENERAL

Las autoridades administrativas que resuelven los recursos administrativos en materia fiscal federal, en su afán recaudatorio, no ajustan sus resoluciones a la interpretación jurídica de la ley; afectando el interés jurídico de los contribuyentes, quienes pueden controvertir las resoluciones ante los Tribunales competentes para solicitar justicia, lo que se traduce en un costo adicional para el Estado Mexicano. La aplicación obligatoria de la jurisprudencia a la resolución de los recursos administrativos en materia fiscal federal, puede ser un instrumento jurídico que limite las resoluciones administrativa contrarias a derecho y aporte beneficios en la aplicación de la justicia administrativa

1.2 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

1.2.1 OBJETIVO GENERAL

Determinar la conveniencia de establecer en la ley, la obligación para las autoridades administrativas que resuelvan recursos administrativos en materia fiscal Federal, de aplicar obligatoriamente la jurisprudencia de los Tribunales administrativos y federales

1.2.2 OBJETIVOS PARTICULARES

- 1.- Definir el concepto de recurso administrativo
- 2.- Determinar los principios de los recursos administrativos
- 3.- Definir los elementos que integran los recursos administrativos
- 4.- Determinar la clasificación de los recursos administrativos

- 5.- Determinar las garantías individuales que deben guardar los recursos administrativos
- 6.- Determinar los recursos administrativos establecidos en las leyes fiscales en materia federal
- 7.- Establecer la regulación legal para la procedencia de la interposición de los recursos administrativos en materia fiscal federal
- 8.- Determinar los órganos de las autoridades administrativas facultados legalmente para resolver recursos administrativos
- 9.- Determinar el derecho de los contribuyentes a los recursos administrativos y medios de defensa establecidos en la Ley
- 10.- Determinar la forma práctica como en la actualidad se resuelven los recursos administrativos en materia fiscal federal
- 11.- Definir el concepto "Jurisprudencia"
- 12.- Establecer los antecedentes de la jurisprudencia
- 13.- Determinar las clases de Jurisprudencia
- 14.- Determinar los órganos que pueden crear jurisprudencia
- 15.- Establecer las formas de integración de la Jurisprudencia
- 16.- Señalar las normas jurídicas que se pueden interpretar por los Tribunales
- 17.- Determinar la forma en que se interrumpe la Jurisprudencia
- 18.- Determinar la consecuencia de la invocación de la jurisprudencia
- 19.- Establecer la obligatoriedad de la Jurisprudencia para Juzgados y Tribunales

1.3 PREGUNTAS DE LA INVESTIGACION

- 1.- ¿Cuál es el concepto de recursos administrativo?
- 2.- ¿Cuáles son los principios de los recursos administrativos?
- 3.- ¿Cuáles son los elementos que integran los recursos administrativos?
- 4.- ¿Cuál es la clasificación de los recursos administrativos?
- 5.- ¿Cuáles son las garantías individuales que deben observar los recursos administrativos?

- 6.- ¿Cuáles son los recursos administrativos establecidos en las leyes fiscales en materia federal?
- 7.- ¿Cuál es la regulación legal para la procedencia de la interposición de los recursos administrativos en materia fiscal federal?
8. ¿Cuáles son los órganos de las autoridades administrativas en materia fiscal federal, facultados para resolver recursos administrativos?
- 9.- ¿Qué norma jurídica establece el derecho de los contribuyentes a los recursos administrativos y medios de defensa?
- 10.- ¿Como se resuelven en la actualidad de forma práctica los recursos administrativos en materia fiscal federal?
- 11.- ¿Como se define el concepto “Jurisprudencia”?
- 12.- ¿Cuáles son los antecedentes de la Jurisprudencia?
- 13.- ¿Cuáles son las clases de Jurisprudencia?
- 14.- ¿Cuáles son los órganos que pueden crear jurisprudencia?
- 15.- ¿Cuáles son las formas de integración de la Jurisprudencia?
- 16.- ¿Cuáles son las normas jurídicas que se pueden interpretar por los Tribunales?
- 17.- ¿Cómo se interrumpe la Jurisprudencia?
- 18.- ¿Cuál es la consecuencia de la invocación de la jurisprudencia?
- 19.- ¿Cuál es la obligación para juzgados y Tribunales en la observancia de la Jurisprudencia?

1.4 JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION

La investigación del presente problema pretende determinar la conveniencia de dar mayor certidumbre tanto a los particulares como al propio Estado en la solución de las controversias administrativas en materia fiscal federal y con ello evitar mayores perjuicios resultantes de una inadecuada resolución de los recursos administrativos en materia fiscal federal.

El presente caso tiene relevancia social, ya que se pretende ante todo proteger la legalidad de los procedimientos administrativos en materia fiscal federal, estando todo el universo de contribuyentes expuesto al mismo

supuesto de conformidad con el artículo 31 fracción IV de nuestra Carta Magna, que establece: “**Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos: **IV.** Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”, y en apego a la garantía de legalidad que señalan los artículos 14 y 16 constitucionales

De la misma forma, el estudio del presente tema de tesis, es una oportunidad de proponer reformas a la ley, a efecto de que se disminuyan los errores involuntarios o no, en la resolución de los recursos administrativos en materia fiscal federal, y que en apego a la legalidad, los contribuyentes resuelvan sus inconformidades ante las propias autoridades administrativas, sin tener que agotar la opción jurisdiccional; y que el Estado Mexicano no tenga que erogar mayores recursos económicos en la resolución de controversias jurisdiccionales, tanto administrativas (Juicio Nulidad), como federales (juicio de Amparo)

En el ámbito teórico, esta investigación pretende ayudar como propuesta para llenar una laguna legal en el ámbito de las atribuciones de las autoridades administrativas en la resolución de los recursos administrativos en materia fiscal federal, que dé mayor certeza tanto al Estado como a los mismos contribuyentes en sus relaciones jurídico tributarias con aquel

1.5 UNIVERSO DE TRABAJO

El presente estudio es de ámbito federal en nuestro país en la materia fiscal, abarcando la constitución y leyes secundarias en materia fiscal federal y relacionadas; reglamentos administrativos, así como jurisprudencia de Tribunales Federales y Administrativos

1.6 TABLA DE CONGRUENCIA METODOLOGICA

TITULO	OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECIFICOS	PREGUNTAS ESPECIFICAS
APLICACION OBLIGATORIA DE LA JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES FEDERALES EN LA RESOLUCION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA FISCAL FEDERAL	Determinar la conveniencia de establecer en la ley, la obligación para las Autoridades administrativas que resuelvan recursos administrativos en materia fiscal federal, de aplicar obligatoriamente la Jurisprudencia de los Tribunales administrativos y federales	1.- Definir el concepto de recursos administrativo	1.- ¿Como se define al recurso administrativo?
		2.- Determinar los principios de los recursos administrativos	2.- ¿Cuales son principios que rigen los recursos administrativos?
		3.- Definir los elementos que integran los recursos administrativos	3.- ¿Cuáles son los elementos de los recursos administrativos?
		4.-Establezca la clasificación de los recursos administrativos	4.- ¿Cuál es la clasificación de los recursos administrativos?
		5.-Señale las garantías individuales que deben guardar los recursos administrativos	5.- ¿Cuáles son las garantías individuales que deben guardar los recursos administrativos?
		6.- Determinar los recursos administrativos establecidos en las leyes fiscales en materia federal	6.- ¿Cuáles son los recursos administrativos establecidos en las leyes fiscales en materia federal?
		7.- Establecer la regulación legal para la procedencia de la interposición de los recursos administrativos en materia fiscal federal	7.- ¿Cuál es la regulación legal para la procedencia de la interposición de los recursos administrativos en materia fiscal federal?
		8.-Determinar los órganos de las autoridades administrativas facultados legalmente para resolver recursos administrativos	8.- ¿Cuáles son los órganos de las autoridades administrativas en materia fiscal federal, facultados para resolver recursos administrativos?
		9.- Determinar el derecho de los contribuyentes a los recursos administrativos	9.- ¿Qué norma jurídica establece el derecho de los contribuyentes a los

- y medios de defensa establecidos en la Ley recursos administrativos y medios de defensa?
- 10.- Determinar la forma práctica como se resuelven en la actualidad los recursos administrativos en materia fiscal federal 10.- ¿Como se resuelven en la actualidad de forma práctica los recursos administrativos en materia fiscal federal?
- 11.- Definir el concepto "Jurisprudencia" 11.- ¿Cómo se define la Jurisprudencia?
- 12.- Establecer los antecedentes de la jurisprudencia 12.- ¿Cuáles son los antecedentes de la Jurisprudencia?
- 13.- Determinar las clases de Jurisprudencia 13.- ¿Cuáles son las clases de Jurisprudencia?
- 14.- Determinar los órganos que pueden crear jurisprudencia 14.- ¿Cuáles son los órganos que pueden crear jurisprudencia?
- 15.- Establecer las formas de integración de la Jurisprudencia 15.- ¿Cuáles son las formas de integración de la Jurisprudencia?
- 16.- Señalar las normas jurídicas que se pueden interpretar por los Tribunales 16.-¿Cuáles son las normas jurídicas que se pueden interpretar por los Tribunales?
- 17.- Determinar la forma en que se interrumpe la Jurisprudencia 17.-En que forma se interrumpe la Jurisprudencia?
- 18.- Determinar la consecuencia de la invocación de la jurisprudencia 18.-¿Cuál es la consecuencia de la invocación de la jurisprudencia?
- 19.- Establecer la obligatoriedad de la Jurisprudencia para Juzgados y Tribunales 19.-¿Cuál es la obligación para Juzgados y Tribunales de observar la Jurisprudencia?

1.7 TIPO DE INVESTIGACION

Cualitativa y explorativa

La investigación se realiza sobre un tema de derecho innovador en nuestro país, por lo que se hace un estudio general de los elementos que intervienen en el mismo, tanto del derecho positivo como en la doctrina misma, así como su evolución histórica; pasando posteriormente a un planteamiento particular, apoyándose en los siguientes instrumentos de investigación:

- a) Libros en la materia fiscal y administrativa
- b) Leyes y reglamentos
- c) Jurisprudencia en la materia administrativa
- d) Consulta ante funcionarios de las autoridades fiscales

CAPITULO II

MARCO TEORICO

El Estado mexicano es una república representativa, democrática y federal, según se establece en el artículo 40 de nuestra Carta magna; el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en el ámbito federal (artículo 41 CPEUM), los cuales se dividen en Legislativo, ejecutivo y judicial (artículo 49 CPEUM).

Los poderes de la Unión se ejercen de acuerdo al ámbito de las competencias de cada uno de ellos, mismos que se establecen en la propia Constitución política de nuestro Estado Mexicano; correspondiendo al legislativo la creación de las leyes, al ejecutivo la ejecución de las mismas y la administración general de la nación; y al poder judicial, la interpretación y aplicación de la ley en el ámbito jurisdiccional.

No obstante que formalmente se encuentran divididas las funciones de cada uno de los poderes de la Unión, debido a la amplia gama de funciones que realiza cada uno de ellos para cumplir con su cometido institucional y en apego a las propias leyes secundarias y reglamentos internos que los regulan, cada uno de ellos realiza materialmente algunas de las funciones asignadas a los otros poderes. De esta manera, a manera de ejemplo, podemos observar que el poder Legislativo realiza funciones jurisdiccionales cuando se aplica en juicio político en contra de algún funcionario que goza de fuero constitucional; el poder legislativo realiza funciones ejecutivas cuando realiza su presupuesto anual de operación y el poder ejecutivo realiza funciones jurisdiccionales cuando se encarga de interpretar la ley e impartir justicia, como es el caso de los Tribunales administrativos. Aun y cuando la resolución de los recursos administrativos se considera un acto materialmente administrativo, su tramitación y regulación legal se asimila al acto jurisdiccional en materia administrativa

2.1 LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA FISCAL FEDERAL

Los procedimientos administrativos, considerados como aquellos que realizan las autoridades dependientes del poder ejecutivo federal en ejercicio de su potestad pública, que inician con un acto administrativo y culminan con una resolución administrativa, impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, cumplan con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa de los afectados, en cumplimiento del principio de legalidad en materia administrativa consagrado en los artículos 14 constitucional segundo párrafo y en el artículo 16 constitucional primer párrafo; por ello se establecen en las mismas leyes fiscales federales **LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS**.

DEFINICION DE RECURSO ADMINISTRATIVOS

Andrés Sierra Rojas,¹ define el recurso administrativo como: “una defensa legal que tiene el particular afectado, para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo; para que lo revoque, lo anule o reforme”.

Gabino Fraga,² afirma: “El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener, en los términos legales de la autoridad administrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme, en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo”.

Jesús Quintanilla Valtierra,³ define al recurso administrativo como: “El medio de impugnación a través del cual el particular que considere afectada su esfera jurídica por un acto de molestia, puede solicitar ante la propia autoridad que

¹ SIERRA ROJAS Andrés, Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1977 págs 477-478

² FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1981, págs 435-436

³ QUINTANILLA VALTIERRA JESUS, Trillas, México, 1988, pag 246

emitió el acto, o de su superior jerárquico, la revisión de la resolución que le depare perjuicio”.

De las anteriores definiciones, se concluye en la siguiente definición del recurso administrativo: **es el medio de Impugnación con que cuentan los contribuyentes que resultan afectados en su esfera jurídica por actos de autoridades administrativas, para procurar obtener mediante un procedimiento legalmente establecido, que la propia autoridad que emitió el acto, su superior jerárquico ó un órgano administrativo facultado, revise la legalidad del mismo y en su caso lo revoquen o modifiquen, restableciendo el orden jurídico violado, sin tener que agotar un proceso jurisdiccional**

2.2 PRINCIPIOS DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Para la existencia y debida tramitación de los Recursos Administrativos, se deben observar los principios teóricos de los mismos. **Delgadillo Gutiérrez**⁴ señala los siguientes:

1.- PRINCIPIO DE LEGALIDAD OBJETIVA

Además de procurar la protección de los intereses de los administrados, se pretende mantener el empleo de la legalidad y justicia en el funcionamiento de la administración.

Cabe citar la tesis de los Tribunales Federales señalada a continuación:

RECURSOS ADMINISTRATIVOS.⁵

Los recursos administrativos no deben estimarse establecidos por el legislador como trampas o laberintos procesales, cuyo objeto es entorpecer la defensa de los derechos de los particulares, sino como medios creados para facilitar esa

⁴DELGADILLO GUTIERREZ, Principios de Derecho tributario, LIMUSA, tercera edición, Págs. 188-189

⁵ No. Registro: 255,725, Tesis aislada, Materia(s):Administrativa, Séptima Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 59 Sexta Parte, Tesis: Página: 40 Genealogía: Informe 1973, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, página 40.

defensa y la solución de las controversias mediante su composición legal. En consecuencia, cuando las autoridades han determinado la existencia de un crédito o realizado su cobro, debe estimarse interpuesto por el causante el recurso pertinente que en su demanda alega haber interpuesto, invocando en ese recurso la prescripción (en términos de los artículos 168, 160 y relativos del Código Fiscal de la Federación), cuando se satisfaga cualquiera de las tres condiciones siguientes, sin que por un formalismo o rigorismo exagerados pueda exigirse que se satisfagan dos o tres de ellas, ya que bastará una sola: a) que se mencione el nombre del recurso, b) que se mencione el precepto que establece el recurso o c) que la instancia pueda estimarse dirigida a quien deba resolver ese recurso, sin que pueda dársele a dicha instancia otra finalidad útil o legalmente razonable, que no sea la de interponer el recurso.

2.- PRINCIPIO DE OFICIALIDAD

Independientemente que el procedimiento solo se puede iniciar a petición de parte, su impulsión es de oficio, ya que no solo se pretende satisfacer un interés individual sino también colectivo, consistente en la actuación legal de la administración

3.- PRINCIPIO DE LA VERDAD MATERIAL

La autoridad debe tener en cuenta todos los elementos posibles, no solo lo allegado por el particular, por lo que para resolver lo que legalmente proceda debe allegarse de todos los elementos que considere necesarios con el fin de tomar una decisión justa

Cabe señalar la siguiente tesis:

RECURSOS ADMINISTRATIVOS. DUDA SOBRE LA NATURALEZA DEL INTERPUESTO.⁶

Cuando exista alguna duda sobre la naturaleza del recurso hecho valer por un particular, debe estimarse interpuesto el más apto para obtener una decisión de fondo sobre su pretensión, pues no puede estimarse que los recursos hayan sido establecidos por el legislador como laberintos o trampas procesales para estorbar a los causantes la defensa de sus derechos, a fin de obtener recaudaciones fiscales indebidas, sino como medios de defensa para obtener la alta finalidad de componer jurisdiccionalmente los conflictos que surjan entre

⁶ No. Registro: 255,121, Tesis aislada, Materia(s):Administrativa, Séptima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 57 Sexta Parte, Tesis: , Página: 49

los afectados y fisco, a fin de que dichos afectados sean debidamente oídos en defensa de sus derechos, para decidir sobre el mérito de sus pretensiones.

4.- PRINCIPIO DE INFORMALIDAD

Se debe establecer el mínimo de requisitos para que el recurrente acredite los presupuestos de sus agravios, y en caso de alguna omisión, debe darse la oportunidad de que aclare, corrija o complete el escrito en que interponga su recurso

5.- PRINCIPIO DE DEBIDO PROCESO

Que deriva de los artículos 14 y 16 constitucionales, y se traduce en:

A).- Que sea tramitado y resuelto por autoridad competente, aquella que tenga las atribuciones conferidas por la ley. Cabe señalar que la competencia se revisa de oficio según la siguiente jurisprudencia:

COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. AL SER UN PRESUPUESTO PROCESAL CUYO ESTUDIO ES DE ORDEN PÚBLICO LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBEN ANALIZARLA DE OFICIO, SIN DISTINGUIR SI SE TRATA DE LA INDEBIDA, INSUFICIENTE O DE LA FALTA DE FUNDAMENTACIÓN DE AQUÉLLA.⁷

De la interpretación de las tesis jurisprudenciales P./J. 10/94, 2a./J. 99/2006, 2a./J. 57/2001 y 2a./J. 115/2005, publicadas en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Número 77, mayo de 1994, página 12 y Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos XXIV, julio de 2006; XIV, noviembre de 2001; y, XXII, septiembre de 2005, páginas 345, 31 y 310, respectivamente, de rubros: "COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD."; "COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO DE NULIDAD. DEBE ANALIZARSE EN TODOS LOS CASOS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA."; "COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EN EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA, DEBE SEÑALARSE CON PRECISIÓN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA Y, EN SU CASO, LA RESPECTIVA FRACCIÓN, INCISO Y SUBINCISO."; y "COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL

⁷ No. Registro: 172,812, Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, Abril de 2007, Tesis: VIII.3o. J/22, Página: 1377

ACTO DE MOLESTIA A PARTICULARES DEBE FUNDARSE EN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, CITANDO EL APARTADO, FRACCIÓN, INCISO O SUBINCISO, Y EN CASO DE QUE NO LOS CONTENGA, SI SE TRATA DE UNA NORMA COMPLEJA, HABRÁ DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE."; se colige que cuando se analiza la competencia material, por grado o territorio de cualquier autoridad administrativa, entre las que se incluye a la fiscal, no cabe distinguir entre su falta o ausencia o una indebida o incompleta fundamentación, para que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa estén obligadas a examinarla en forma oficiosa, toda vez que, como presupuesto procesal que atañe a la correcta integración de un procedimiento, es una cuestión de orden público, mayor aún en un procedimiento que concluye con una resolución definitiva que establece cargas fiscales a un particular. Lo anterior es así, ya que por imperativo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la autoridad que lleva a cabo un acto de molestia, tiene la ineludible obligación de justificar a plenitud que está facultada para hacerlo, lo cual implica necesariamente que cuenta con competencia para ello en los tres ámbitos mencionados, es decir, por razón de materia, grado o territorio, expresando en el documento respectivo el carácter con el que suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue dicha legitimación, aun en el supuesto de que la norma legal no contemple apartados, fracción o fracciones, inciso y subincisos, pues en tal caso, debe llegar incluso al extremo de hacer la transcripción correspondiente del precepto en que funde debidamente su competencia, toda vez que la garantía de fundamentación consagrada en el citado artículo 16, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, ya que sólo así podrá justificar si su actuación se encuentra dentro del ámbito competencial respectivo; de tal manera que si en un acto de molestia no se citan con exactitud y precisión las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para afectar al gobernado, ese acto concreto de autoridad carece de eficacia y validez, en tanto que aquélla no proporcionó los elementos esenciales que permitan conocer si tiene competencia para incursionar en la esfera jurídica del particular, pues de lo contrario se le dejaría en estado de indefensión, toda vez que ignoraría cuál de todas las normas legales que integran el texto normativo es la específicamente aplicable a la actuación del órgano del que emana y en ese sentido, aun cuando la indebida, insuficiente o falta de fundamentación de la competencia de la autoridad generan la ilegalidad de la resolución administrativa en términos de la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, cuyo contenido sustancial se reproduce en la fracción II del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, relativa a la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes; conforme al contenido y alcance del penúltimo párrafo de ese numeral, coincidente con el penúltimo párrafo del invocado artículo 51, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa están obligadas a examinarla de oficio, al resultar ilegal el acto combatido, precisamente por la actuación o intervención de una autoridad que no acreditó tener competencia.

b).- Que se otorgue al particular la oportunidad de formular agravios, los cuales deben ser analizados y valorados por la autoridad

c).- Que se le permita ofrecer y rendir pruebas. Las cuales deben ser valoradas de conformidad con la tesis que se señala a continuación:

PRUEBAS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. TRATÁNDOSE DE LAS QUE DEBEN SER VALORADAS CONFORME A LA SANA CRÍTICA, EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBE PRONUNCIARSE SOBRE SU IDONEIDAD PARA ACREDITAR LOS EXTREMOS A PROBAR ANTES DE EXAMINAR CUALQUIER OBJECCIÓN DE LA CONTRAPARTE DEL OFERENTE.⁸

Conforme al artículo 230 del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005 (de similar redacción en su parte conducente al numeral 40, segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), en los juicios contencioso administrativos federales son admisibles toda clase de pruebas, a excepción de la confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que estos últimos se limiten a hechos que consten en documentos que tenga en su poder la autoridad. Por su parte, el artículo 234 del mismo código y vigencia (cuyo contenido comparte el precepto 46 de la aludida ley), dispone que hacen prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, y los hechos afirmados legalmente por autoridad en documento público, pero si en estos últimos se tienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que ante la autoridad que los expidió se hicieron las declaraciones o manifestaciones, sin demostrar la verdad de lo declarado o manifestado. Las reglas descritas con antelación ponen de manifiesto la existencia de dos sistemas de valoración de pruebas, uno tasado para la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admiten prueba en contrario y los documentos públicos; y otro conforme a la sana crítica, para la testimonial, la pericial y los restantes medios de prueba. En este último sistema, el juzgador debe pronunciarse sobre la idoneidad de las pruebas y definir, primero, su efectividad a fin de acreditar los extremos que se pretendan probar y, con posterioridad, examinar aspectos accesorios como la existencia de alguna objeción de la contraparte del oferente.

d).- Que se le deje constancia por escrito de todas las actuaciones

e).- Que sea ágil, sin trámite que dificulte su desarrollo

⁸ No. Registro: 172,699, Tesis aislada, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, Abril de 2007, Tesis: I.7o.A.508 A, Página: 1804

f).- Que el particular conozca todas las actuaciones administrativas

g).- Que se funde y motive la resolución, con los preceptos legales aplicables al caso concreto y los motivos que dan razón a la misma, de conformidad con la siguiente jurisprudencia:

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.⁹

De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.

2.3 ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

Los elementos del recurso administrativo los podemos dividir en esenciales y secundarios:

A). ESENCIALES. Son aquellos elementos sin los cuales no serían viables los recursos administrativos, como son:

1.- Que el recurso administrativo esté previsto en ley

2.- Que exista una resolución administrativa que afecte un derecho o un interés legítimo del particular recurrente.

⁹ Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Octava Epoca. Número 64, Abril de 1993. Tesis: VI. 2o. J/248 Página: 43. Tesis de Jurisprudencia.

Cabe señalar la tesis de los Tribunales Federales que a continuación se señala:

INTERES JURIDICO. EN QUE CONSISTE.¹⁰

El interés jurídico a que alude el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo, consiste en el derecho que le asiste a un particular para reclamar, en la vía de amparo, algún acto violatorio de garantías individuales en su perjuicio, es decir, se refiere a un derecho subjetivo protegido por alguna norma legal que se ve afectado por el acto de autoridad ocasionando un perjuicio a su titular, esto es, una ofensa, daño o perjuicio en los derechos o intereses del particular. El juicio de amparo se ha instituido con el fin de asegurar el goce de las garantías individuales establecidas en la Constitución General de la República, cuando la violación atribuida a la autoridad responsable tenga efectos materiales que se traducen en un perjuicio real al solicitante del amparo. En conclusión, el interés jurídico se refiere a la titularidad de los derechos afectados con el acto reclamado de manera que el sujeto de tales derechos pueda ocurrir al juicio de garantías y no otra persona.

De esta manera, si una ley tributaria no impone la obligación a los particulares que grava, de agotar un recurso administrativo, los afectados acudirán directamente ante el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Por otra parte, la sola existencia de una resolución administrativa, no implica que puede impugnarse con un recurso administrativo, sino que debe reunir ciertas características como:

a.- Que sea definitiva, entendiéndose que sea el acto final de un procedimiento ó que sea un acto aislado que no requiera de un procedimiento previo para ser considerada como la última decisión de la autoridad. Lo anterior con apoyo en la siguiente jurisprudencia:

¹⁰ No. Registro: 224,803, Jurisprudencia, Materia(s):Común, Octava Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: VI, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1990, Tesis: VI. 2o. J/87, Página: 364, Genealogía:, Gaceta número 35, Noviembre de 1990, página 96., Apéndice 1917-1995, Tomo VI, Segunda Parte, tesis 854, página 582.

**TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.
"RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS". ALCANCE
DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER
PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL.¹¹**

La acción contenciosa administrativa promovida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando sólo requiere la afectación de un interés, no constituye una potestad procesal contra todo acto de la Administración Pública, pues se trata de un mecanismo de jurisdicción restringida donde la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos constituyan "resoluciones definitivas", y que se encuentran mencionadas dentro de las hipótesis de procedencia que prevé el citado artículo 11; ahora bien, aunque este precepto establece que tendrán carácter de "resoluciones definitivas" las que no admitan recurso o admitiéndolo sea optativo, es contrario a derecho determinar el alcance de la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo sólo por esa expresión, ya que también debe considerarse la naturaleza jurídica de la resolución, sea ésta expresa o ficta, la cual debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la Administración Pública, que suele ser de dos formas: a) como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, y b) como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial. En ese tenor, cuando se trata de resoluciones definitivas que culminan un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza procedimental no podrán considerarse resoluciones definitivas, pues ese carácter sólo lo tendrá la última decisión del procedimiento, y cuando se impugne ésta podrán reclamarse tanto los vicios de procedimiento como los cometidos en el dictado de la resolución; mientras que, cuando se trate de actos aislados expresos o fictos de la Administración Pública serán definitivos en tanto contengan una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados.

b.- Que sea personal y concreta

c.- Que cause un agravio al afectado

d.- Que conste por escrito, con excepción de la negativa ficta

B).- SECUNDARIOS. Son aquellos elementos que dan validez al Recurso Administrativo interpuesto por el particular. Ejemplo de este tipo de elementos

¹¹ No. Registro: 184,733, Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XVII, Febrero de 2003, Tesis: 2a. X/2003, Página: 336

son los que establecen los artículos 121, 122 y 123 del Código Fiscal de la Federación, consistentes en:

- 1.- El término para interponer el Recurso**
- 2.- La autoridad administrativa ante la cual debe interponerse**
- 3.- Los requisitos de forma del escrito que contenga el recurso**
- 4.- Las pruebas y documentos que deben anexarse**

2.4 CLASIFICACION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Los recursos administrativos los podemos clasificar de acuerdo a sus finalidades, objeto, naturaleza, etc. El Fiscalista **Emilio Margain**¹², realiza entre otras, las siguientes clasificaciones:

- 1) Atendiendo a la autoridad ante la que se interpone
- 2) En atención a quien lo interpone
- 3) En atención al objeto que se persigue
- 4) En atención a su naturaleza

1.- EN ATENCION A LA AUTORIDAD ANTE QUIEN SE INTERPONE.

Existen tres tipos de Recursos:

- a).- Los que se promueven ante la misma autoridad que emitió el acto
- b).- Los que proceden ante el superior jerárquico
- c).- Los que se promueven ante una comisión o dependencia especial

Es común encontrar ordenamientos que prevén la revisión del fondo del asunto ante la misma autoridad que emitió el acto, lo cual se considera de poca efectividad, ya que la inconformidad que se haga valer, normalmente no hará cambiar el criterio o sentido de la resolución impugnada y solo servirá para ampliar el concepto o valor de las pruebas existentes, que indudablemente fueron consideradas por la autoridad.

Tratándose de los recursos que se hacen valer ante el superior jerárquico, la inconformidad tendrá mayores posibilidades de éxito, si la razón asiste al particular, pues será analizada por personas cuyo pensamiento no estará influenciado por los estudios previos que dieron como consecuencia la emisión del acto que revisan

¹² MARGAIN M. Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario, Editorial Universitaria Potosina, México, 1976, caps. 14 y 16

Por último, los recursos que se hacen valer ante una comisión o dependencia especial, o ante una autoridad que carece de mando sobre la que emitió el acto, y que se especializa en la materia, con una opinión generalmente imparcial

2) EN ATENCION A QUIEN LO INTERPONE.

Esta se clasifica en:

- a).- Por quien tenga interés legítimo directo
- b).- Por quien tenga interés legítimo indirecto

Tiene interés legítimo directo, quien es el titular afectado por la resolución emitida por la autoridad administrativa y que se inconforma mediante la interposición del Recurso

Tiene interés legítimo indirecto, cualquier otra persona cuyos intereses legítimos resulten afectados por el acto administrativo, sin ser titulares afectados del mismo. Es el caso de quien promueve tercería a que se refiere el artículo 128 del Código Fiscal de la Federación

3) EN ATENCION AL OBJETO QUE SE PERSIGUE.

Este se divide en:

- a).- Recurso para anulación parcial del acto impugnado
- b).- Recurso para anulación Total del acto impugnado

El primero se establece con el objeto de que la autoridad administrativa revisora, modifique su acto, en cuanto perjudica por causas ajenas al fondo del asunto, y tiende a la revocación parcial, por cometer errores numéricos, de cálculo o de procedimiento

El segundo tiene por objeto que la autoridad revisora, revoque la resolución impugnada por violaciones de fondo alegadas por el recurrente

4) EN ATENCION A SU NATURALEZA.

Se hace la clasificación en:

a).- Obligatorio

b).- Optativo

Estaremos en presencia de un recurso administrativo obligatorio, cuando el contribuyente no conforme con la resolución que lo admite, debe agotarlo hasta antes de acudir al juicio por disposición expresa de la ley.

Estaremos en presencia de un recurso administrativo optativo, en cuanto queda al criterio del particular agotarlo, o bien, acudir directamente al juicio Contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

2.5 GARANTIAS INDIVIDUALES QUE DEBEN GUARDAR LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

La Constitución Política de nuestro país, previene diversas garantías que deben observar las autoridades como derechos primordiales de los gobernados. En materia fiscal federal relacionadas con los actos administrativos encontramos las siguientes

1.- Garantía de Seguridad Jurídica

Derivado del artículo 16 de la Constitución, se desprende la garantía de Seguridad Jurídica para los gobernados ante los actos de autoridad, de tal

manera que se evite el actuar arbitrario del gobernante. Los tribunales federales lo interpretan de la siguiente manera:

GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.¹³

La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad.

2.- Garantía de Legalidad

El primer párrafo del artículo 16 de la Constitución señala:

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

De lo anterior se desprende la Garantía de Legalidad, que ha sido interpretada de la siguiente manera:

¹³ Novena Epoca, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXIV, Octubre de 2006, Tesis: 2a./J. 144/2006, Página: 351

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN."¹⁴

De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas."

3.- Garantía de Audiencia

El artículo 14 de la Constitución, señala en su segundo párrafo:

“Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho”

De lo anterior se desprende la Garantía de Audiencia, consistente en la oportunidad para los gobernados de ser oídos y vencidos en un procedimiento donde se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento debidamente regulado por la ley. Tal interpretación la podemos ver en la siguiente tesis:

¹⁴ La Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación desentrañó el sentido y alcance de la referida norma constitucional, que se tradujo en la jurisprudencia publicada con el número 260, página ciento setenta y cinco, Tomo VI, Materia Común, del Apéndice de 1995, que establece:

AUDIENCIA, GARANTIA DE.¹⁵

De entre las diversas garantías de seguridad jurídica que contiene el segundo párrafo del artículo 14 constitucional destaca, por su primordial importancia, la de audiencia previa. Este mandamiento superior, cuya esencia se traduce en una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, cumplan con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa de los afectados. Dichas formalidades y su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige. Así, con arreglo en tales imperativos, todo procedimiento o juicio ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen, ineludiblemente, distintas etapas que configuran la garantía formal de audiencia en favor de los gobernados, a saber, que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como de la cuestión que habrá de ser objeto de debate y de las consecuencias que se producirán con el resultado de dicho trámite, que se le otorgue la posibilidad de presentar sus defensas a través de la organización de un sistema de comprobación tal, que quien sostenga una cosa la demuestre, y quien estime lo contrario cuente a su vez con el derecho de demostrar sus afirmaciones; que cuando se agote dicha etapa probatoria se dé oportunidad de formular las alegaciones correspondientes y, finalmente, que el procedimiento iniciado concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas, fijando con claridad el tiempo y forma de ser cumplidas.

¹⁵ No. Registro: 223,722, Tesis aislada, Materia(s):Común, Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: VII, Enero de 1991, Tesis: ,Página: 153

2.6 RECURSOS ADMINISTRATIVOS ESTABLECIDOS EN LAS LEYES FISCALES FEDERALES

Del universo de disposiciones fiscales en materia federal, ubicamos los primordialmente los siguientes recursos administrativos:

- 1.- Recurso de revocación para impuestos federales (Art. 116 CFF)**
- 2.- Recurso de inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (Art. 294 Ley IMSS)**
- 3.- Recurso de inconformidad ante el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Art. 52 Ley INFONAVIT)**

Todos los recursos administrativos en materia fiscal federal se encuentran debidamente establecidos y regulados por las leyes fiscales, y tanto su interposición, como su desahogo y resolución, se deben realizar conforme a las normas que los rigen. Del estudio de las diferentes disposiciones legales encontramos las siguientes disposiciones para a los mismos:

2.7 REGULACION DEL RECURSO DE REVOCACION PARA IMPUESTOS FEDERALES (CFF)

El **recurso de revocación** se contempla en el Código Fiscal de la Federación y se aplica contra resoluciones definitivas de autoridades fiscales federales.

2.7.1 PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVOCACION

Artículo 117 CFF

El recurso de revocación procederá contra:

I.- Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:

a) Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.

b) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley.

c) Dicten las autoridades aduaneras.

d) Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquéllas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 de este Código.

II.- Los actos de autoridades fiscales federales que:

a) Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 de este Código.

b) Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la Ley.

c) Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 de este Código.

d) Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 de este Código.

2.7.2 PRESENTACION OPCIONAL DEL RECURSO DE REVOCACION

Artículo 120 CFF

La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Cuando un recurso se interponga ante autoridad fiscal incompetente, ésta lo turnará a la que sea competente.

2.7.3 AUTORIDAD ANTE LA QUE SE INTERPONE Y REQUISITOS DEL RECURSO

Artículo 121 CFF. *El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos su notificación excepto lo dispuesto en los artículos 127 y 175 de este Código, en que el escrito del recurso deberá presentarse dentro del plazo que en los mismos se señala.*

El escrito de interposición del recurso podrá enviarse a la autoridad competente en razón del domicilio o a la que emitió o ejecutó el acto, por correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe desde el lugar en que resida el recurrente. En estos casos, se tendrá como fecha de presentación del

escrito respectivo, la del día en que se entregue a la oficina exactora o se deposite en la oficina de correos.

Si el particular afectado por un acto o resolución administrativa fallece durante el plazo a que se refiere este artículo, se suspenderá hasta un año, si antes no se hubiere aceptado el cargo de representante de la sucesión. También se suspenderá el plazo para la interposición del recurso si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación incluyendo, en su caso, el procedimiento arbitral. En estos casos, cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento inclusive, en el caso de que se dé por terminado a petición del interesado.

En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, cuando el particular se encuentre afectado por un acto o resolución administrativa, se suspenderá el plazo para interponer el recurso de revocación hasta por un año. La suspensión cesará cuando se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación.

El Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (SAT), señala el órgano interno del SAT encargado de la resolución de los recursos administrativos:

Artículo 22.- *Compete a la Administración General Jurídica:*

XIII.- *Resolver los recursos administrativos hechos valer contra actos o resoluciones de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, derivados de las facultades a que se refiere el artículo 95-Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; representar al Secretario de Hacienda y Crédito Público, al Jefe del Servicio de Administración Tributaria y a las unidades administrativas del propio órgano desconcentrado, en toda clase de procedimientos judiciales o administrativos contra actos o resoluciones de éstos, por la aplicación que dichas autoridades hagan del referido artículo 95-Bis y de las disposiciones de carácter general relacionadas con el mismo, así como para ejercer las acciones, excepciones y defensas que correspondan a las autoridades señaladas en dichos procedimientos, siempre que no sean competencia de otra unidad administrativa del Servicio de Administración Tributaria.*

Artículo 24.- Compete a las Administraciones Locales Jurídicas dentro de la circunscripción territorial que a cada una corresponda, ejercer las facultades siguientes:

II.- Las señaladas en las fracciones III, IV, VII, VIII, IX, X, XI, XIV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, XXIII, XXIV, XXV y XXVII del artículo 22 de este Reglamento.

Artículo 122 CFF. El escrito de interposición del recurso deberá satisfacer los requisitos del artículo 18 de este Código y señalar además:

I. La resolución o el acto que se impugna.

II. Los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado.

III. Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

Cuando no se expresen los agravios, no se señale la resolución o el acto que se impugna, los hechos controvertidos o no se ofrezcan las pruebas a que se refieren las fracciones I, II y III, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que dentro del plazo de cinco días cumpla con dichos requisitos. Si dentro de dicho plazo no se expresan los agravios que le cause la resolución o acto impugnado, la autoridad fiscal desechará el recurso; si no se señala el acto que se impugna se tendrá por no presentado el recurso; si el requerimiento que se incumple se refiere al señalamiento de los hechos controvertidos o al ofrecimiento de pruebas, el promovente perderá el derecho a señalar los citados hechos o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, respectivamente.

Cuando no se gestione en nombre propio, la representación de las personas físicas y morales, deberá acreditarse en términos del artículo 19 de este Código.

Artículo 123 CFF. El promovente deberá acompañar al escrito en que se interponga el recurso:

I. Los documentos que acrediten su personalidad cuando actúe a nombre de otro o de personas morales, o en los que conste que ésta ya hubiera sido reconocida por la autoridad fiscal que emitió el acto o resolución impugnada o que se cumple con los requisitos a que se refiere el primer párrafo del artículo 19 de este Código.

II. El documento en que conste el acto impugnado.

III. Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo o se trate de negativa ficta. Si la notificación fue por edictos, deberá señalar la fecha de la última publicación y el órgano en que ésta se hizo.

IV. Las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial, en su caso.

Los documentos a que se refieren las fracciones anteriores, podrán presentarse en fotocopia simple, siempre que obren en poder del recurrente los originales. En caso de que presentándolos en esta forma la autoridad tenga indicios de que no existen o son falsos, podrá exigir al contribuyente la presentación del original o copia certificada.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del recurrente, si éste no hubiere podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que la autoridad fiscal requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y, tratándose de los que pueda tener a su disposición bastará con que acompañe la copia sellada de la solicitud de los mismos. Se entiende que el recurrente tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias de éstos.

La autoridad fiscal, a petición del recurrente, recabará las pruebas que obren en el expediente en que se haya originado el acto impugnado, siempre que el interesado no hubiere tenido oportunidad de obtenerlas.

Cuando no se acompañe alguno de los documentos a que se refieren las fracciones anteriores, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que los presente dentro del término de cinco días. Si el promovente no los presentare dentro de dicho término y se trata de los documentos a que se refieren las fracciones I a III, se tendrá por no interpuesto el recurso; si se trata de las pruebas a que se refiere la fracción IV, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

2.7.4 IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVOCACION

Artículo 124 CFF. *Es improcedente el recurso cuando se haga valer contra actos administrativos:*

I. Que no afecten el interés jurídico del recurrente.

II. Que sean resoluciones dictadas en recurso administrativo o en cumplimiento de sentencias.

III. Que hayan sido impugnados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

IV. Que se hayan consentido, entendiéndose por consentimiento el de aquellos contra los que no se promovió el recurso en el plazo señalado al efecto.

V. Que sean conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.

VI. En caso de que no se amplíe el recurso administrativo o si en la ampliación no se expresa agravio alguno, tratándose de lo previsto por la fracción II del Artículo 129 de este Código.

VII. Si son revocados los actos por la autoridad.

VIII. Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que resuelve un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

IX. Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte.

2.7.5 CASOS DE SOBRESEIMIENTO DEL RECURSO DE REVOCACION

Artículo 124-A CFF. *Procede el sobreseimiento en los casos siguientes:*

I.- Cuando el promovente se desista expresamente de su recurso.

II.- Cuando durante el procedimiento en que se substancie el recurso administrativo sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo 124 de este Código.

III.- Cuando de las constancias que obran en el expediente administrativo quede demostrado que no existe el acto o resolución impugnada.

IV.- Cuando hayan cesado los efectos del acto o resolución impugnada

Artículo 126 CFF.- *El recurso de revocación no procederá contra actos que tengan por objeto hacer efectivas fianzas otorgadas en garantía de obligaciones fiscales a cargo de terceros.*

2.7.6 MOMENTO PARA INTERPONER RECURSO DE REVOCACION EN CASOS DE PAE Y TERCERIAS.

Artículo 127 CFF. *Cuando el recurso de revocación se interponga porque el procedimiento administrativo de ejecución no se ajustó a la Ley, las violaciones cometidas antes del remate, sólo podrán hacerse valer ante la autoridad recaudadora hasta el momento de la publicación de la convocatoria de remate, y dentro de los diez días siguientes a la fecha de publicación de la citada convocatoria, salvo que se trate de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables o de actos de imposible reparación material, casos en que el plazo para interponer el recurso se computará a partir del día hábil siguiente al en que surta efectos la notificación del requerimiento de pago o del día hábil siguiente al de la diligencia de embargo.*

Si las violaciones tuvieren lugar con posterioridad a la mencionada convocatoria o se tratare de venta de bienes fuera de subasta, el recurso se hará valer contra la resolución que finque el remate o la que autorice la venta fuera de subasta.

Artículo 128 CFF.- *El tercero que afirme ser propietario de los bienes o negociaciones, o titular de los derechos embargados, podrá hacer valer el recurso de revocación en cualquier tiempo antes de que se finque el remate, se enajenen fuera de remate o se adjudiquen los bienes a favor del fisco federal. El tercero que afirme tener derecho a que los créditos a su favor se cubran preferentemente a los fiscales federales, lo hará valer en cualquier tiempo antes de que se haya aplicado el importe del remate a cubrir el crédito fiscal.*

2.7.7 LAS PRUEBAS EN LA TRAMITACION DEL RECURSO DE REVOCACION

Artículo 130.- *En el recurso de revocación se admitirá toda clase de pruebas, excepto la testimonial y la de confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones. No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades fiscales, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.*

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado la resolución del recurso.

Harán prueba plena la confesión expresa del recurrente, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos, incluyendo los digitales; pero, si en los documentos públicos citados se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

Cuando se trate de documentos digitales con firma electrónica distinta a una firma electrónica avanzada o sello digital, para su valoración, se estará a lo dispuesto por el artículo 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Las demás pruebas quedarán a la prudente apreciación de la autoridad.

Si por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, las autoridades adquieren convicción distinta acerca de los hechos materia del recurso, podrán valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en este artículo, debiendo en ese caso fundar razonadamente esta parte de su resolución.

Para el trámite, desahogo y valoración de las pruebas ofrecidas y admitidas, serán aplicables las disposiciones legales que rijan para el juicio contencioso administrativo federal, a través del cual se puedan impugnar las resoluciones que pongan fin al recurso de revocación, en tanto no se opongan a lo dispuesto en este Capítulo.

2.7.8 TIEMPO EN QUE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE RESOLVER EL RECURSO DE REVOCACION

Artículo 131 CFF.- *La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.*

El recurrente podrá decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado

2.7.9 LA RESOLUCION DEL RECURSO DE REVOCACION

Artículo 132 CFF.- *La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.*

La autoridad podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso. Igualmente podrá revocar los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar

cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance de su resolución.

No se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente.

La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y, si la modificación es parcial, se indicará el monto del crédito fiscal correspondiente. Asimismo, en dicha resolución deberán señalarse los plazos en que la misma puede ser impugnada en el juicio contencioso administrativo. Cuando en la resolución se omita el señalamiento de referencia, el contribuyente contará con el doble del plazo que establecen las disposiciones legales para interponer el juicio contencioso administrativo.

Artículo 133 CFF. - *La resolución que ponga fin al recurso podrá:*

I. Desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, en su caso.

II. Confirmar el acto impugnado.

III. Mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución.

IV. Dejar sin efectos el acto impugnado.

V. Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Cuando se deje sin efectos el acto impugnado por la incompetencia de la autoridad que emitió el acto, la resolución correspondiente declarará la nulidad lisa y llana.

2.7.10 EL CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES AL RECURSO DE REVOCACION

Artículo 133-A CFF. *Las autoridades fiscales que hayan emitido los actos o resoluciones recurridas, y cualesquiera otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las resoluciones dictadas en el recurso de revocación, conforme a lo siguiente:*

I. Cuando se deje sin efectos el acto o la resolución recurrida por un vicio de forma, éstos se pueden reponer subsanando el vicio que produjo su revocación. Si se revoca por vicios del procedimiento, éste se puede reanudar reponiendo el acto viciado y a partir del mismo.

a) Si tiene su causa en un vicio de forma de la resolución impugnada, ésta se puede reponer subsanando el vicio que produjo su revocación; en el caso de revocación por vicios de procedimiento, éste se puede reanudar reponiendo el acto viciado y a partir del mismo.

En ambos casos, la autoridad que deba cumplir la resolución firme cuenta con un plazo de cuatro meses para reponer el procedimiento y dictar una nueva resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este Código.

En el caso previsto en el párrafo anterior, cuando sea necesario realizar un acto de autoridad en el extranjero o solicitar información a terceros para corroborar datos relacionados con las operaciones efectuadas con los contribuyentes, en el plazo de tres meses no se contará el tiempo transcurrido entre la petición de la información o de la realización del acto correspondiente y aquél en el que se

proporcione dicha información o se realice el acto. Igualmente, cuando en la reposición del procedimiento se presente alguno de los supuestos de suspensión a que se refiere el artículo 46-A de este Código, tampoco se contará dentro del plazo de tres meses el periodo por el que se suspende el plazo para concluir las visitas domiciliarias o las revisiones de gabinete, previsto en dicho precepto, según corresponda, sin que dicho plazo pueda exceder de 5 años contados a partir de que se haya emitido la resolución.

Si la autoridad tiene facultades discrecionales para iniciar el procedimiento o para dictar un nuevo acto o resolución en relación con dicho procedimiento, podrá abstenerse de reponerlo, siempre que no afecte al particular que obtuvo la revocación del acto o resolución impugnada.

Los efectos que establece esta fracción se producirán sin que sea necesario que la resolución del recurso lo establezca, aun cuando la misma revoque el acto o resolución impugnada sin señalar efectos.

b) *Cuando la resolución impugnada esté viciada en cuanto al fondo, la autoridad no podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, salvo que la resolución le señale efectos que le permitan volver a dictar el acto. En ningún caso el nuevo acto administrativo puede perjudicar más al actor que la resolución impugnada ni puede dictarse después de haber transcurrido cuatro meses, aplicando en lo conducente lo establecido en el segundo párrafo siguiente al inciso a) que antecede.*

Para los efectos de este inciso, no se entenderá que el perjuicio se incrementa cuando se trate de recursos en contra de resoluciones que determinen obligaciones de pago que se aumenten con actualización por el simple transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país o con alguna tasa de interés o recargos.

Cuando se interponga un medio de impugnación, se suspenderá el efecto de la resolución hasta que se dicte la sentencia que ponga fin a la controversia.

Los plazos para cumplimiento de la resolución que establece este artículo, empezarán a correr a partir del día hábil siguiente a aquél en el que haya quedado firme la resolución para el obligado a cumplirla.

II. *Cuando se deje sin efectos el acto o la resolución recurrida por vicios de fondo, la autoridad no podrá dictar un nuevo acto o resolución sobre los mismos hechos, salvo que la resolución le señale efectos que le permitan volver a dictar el acto o una nueva resolución. En ningún caso el nuevo acto o resolución administrativa puede perjudicar más al actor que el acto o la resolución recurrida.*

Para los efectos de esta fracción, no se entenderá que el perjuicio se incrementa cuando se trate de recursos en contra de resoluciones que determinen obligaciones de pago que se aumenten con actualización por el simple transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país o con alguna tasa de interés o recargos.

Cuando se interponga un medio de impugnación, se suspenderá el efecto de la resolución recaída al recurso hasta que se dicte la sentencia que ponga fin a la controversia. Asimismo, se suspenderá el plazo para dar cumplimiento a la resolución cuando el contribuyente desocupe su domicilio fiscal sin haber presentado el aviso de cambio correspondiente o cuando no se le localice en el que haya señalado, hasta que se le localice.

Los plazos para cumplimiento de la resolución que establece este artículo empezarán a correr a partir de que hayan transcurrido los 45 días para impugnar la resolución, salvo que el contribuyente demuestre haber interpuesto medio de defensa.

2.8 REGULACION DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL IMSS

La Ley del IMSS establece el recurso de Inconformidad como medio de defensa legal contra los actos definitivos del propio instituto, para ello se expidió un **reglamento del artículo 294 de la propia Ley** que contempla dicho recurso, para normar los procedimientos de la interposición, desahogo y conclusión del mismo, de manera supletoria se aplicarán además las disposiciones señaladas en el recurso de revocación establecidas en el Código Fiscal de la Federación

2.8.1 OPCION Y PROCEDENCIA DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL IMSS

Artículo 294 Ley del IMSS. Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnable algún acto definitivo del Instituto, podrán recurrir en inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento

2.8.2 AUTORIDAD COMPETENTE PARA RESOLVER EL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL IMSS

Artículo 2 Reglamento. *Los Consejos Consultivos Delegacionales son competentes para tramitar y resolver el recurso de inconformidad.*

Artículo 3 Reglamento *El Consejo Técnico resolverá los recursos de inconformidad que se interpongan en contra de las resoluciones que dicten los Consejos Consultivos Regionales en el ámbito de su competencia. Asimismo, podrá atraer para su conocimiento y resolución los que considere de importancia y trascendencia.*

2.8.3 REQUISITOS DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL IMSS

Artículo 4 Reglamento. *El escrito en que se interponga el recurso de inconformidad deberá contener lo siguiente:*

I. Nombre y firma del recurrente; domicilio para oír y recibir notificaciones, así como el número de su registro patronal o de seguridad social como asegurado, según sea el caso.

En caso de que el promovente no sepa o no pueda firmar o estampar su huella digital, lo podrá realizar otra persona en su nombre;

II. Acto que se impugna y en su caso, número y fecha de la resolución, número de crédito, período e importe, fecha de su notificación y autoridad emisora del mismo

III. Hechos que originan la impugnación;

IV. Agravios que le cause el acto impugnado;

V. Nombre o razón social del patrón o, en su caso, del sindicato de trabajadores titular del contrato colectivo de trabajo, así como el domicilio en donde puedan ser notificados, para los casos previstos en el artículo 7 de este Reglamento, y

VI. Pruebas que se ofrezcan, relacionadas con el acto impugnado.

Si el escrito por el cual se interpone el recurso de inconformidad fuere oscuro, irregular, o no cumpliera con los requisitos señalados en este precepto, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional prevendrá al recurrente, por una sola vez, para que lo aclare, corrija o complete de acuerdo con las fracciones anteriores, y señalará en concreto sus defectos u omisiones, con el

apercibimiento de que, si el recurrente no cumple dentro del término de cinco días, lo desechará de plano.

Artículo 5 Reglamento. *El promovente deberá acompañar al escrito en que interponga su recurso:*

I. El documento en que conste el acto impugnado;

II. Original o copia certificada de los documentos que acrediten su personalidad cuando se actúe a nombre de otro. En caso de que el asunto no exceda de mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, y se trate de una persona física, bastará con que exhiba carta poder firmada por el otorgante ante dos testigos, cuando exceda de este monto o se actúe como representante legal de una persona moral, se deberá exhibir el poder notarial que así lo acredite;

III. Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió la misma, y

IV. Las pruebas documentales que ofrezca.

Quando las pruebas documentales no obren en poder del recurrente, si legalmente se encuentran a su disposición, deberá señalar el lugar o archivo en que se ubiquen, identificando con precisión dichos documentos. Bastará que el promovente acompañe la copia de la solicitud de expedición, sellada de recibida por la autoridad que tenga en su poder los documentos, para que se tengan por ofrecidas las mismas. De no cumplirse con este supuesto, se desechará la prueba.

Se entiende que el recurrente tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias de éstos.

En el caso de que el recurrente ofrezca pruebas que obren en poder de dependencias del propio Instituto, el Secretario del Consejo Consultivo

Delegacional, a petición del promovente, ordenará a dichas dependencias su remisión para ser integradas al expediente respectivo. Para tal efecto, el recurrente deberá identificar con toda precisión dichas pruebas; en caso de no identificarlas, se entenderá que el recurrente por sí aportará las mismas.

Cuando no se acompañe alguno de los documentos a que se refieren las fracciones I, II y, en su caso, III de este numeral, se estará a lo dispuesto por el párrafo último del artículo anterior.

Por cuanto hace a las pruebas ofrecidas que no sean exhibidas, se tendrán por no presentadas.

2.8.4 MOMENTO DE INTERPOSICION DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL IMSS

Artículo 6 Reglamento. *El recurso de inconformidad se interpondrá dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto definitivo que se impugne.*

El escrito en que se interponga el recurso será dirigido al Consejo Consultivo Delegacional y se presentará directamente en la sede delegacional o subdelegacional que corresponda a la autoridad emisora del acto impugnado.

También podrá presentarse por correo certificado con acuse de recibo en los casos en que el recurrente tenga su domicilio fuera de la población donde se encuentre la sede delegacional o subdelegacional.

Se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo, aquella que se anote a su recibo en la oficialía de partes o la de su depósito en la oficina postal. Si el recurso se interpone extemporáneamente será desechado de plano.

2.8.5 INCONFORMIDADES EN CASOS DE CONTRATOS COLECTIVOS

Artículo 7 Reglamento-

En los casos de inconformidades interpuestas por los patrones contra valuaciones actuariales de sus contratos colectivos, hechas por el Instituto en los términos de la parte final del artículo 23 de la Ley del Seguro Social, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional dará vista a los sindicatos

titulares de los contratos valuados para que, en el término de ocho días, manifiesten su anuencia u oposición con los puntos de vista patronales y, en su caso, aporten pruebas y expresen lo que a su interés convenga.

Tratándose de inconformidades que interpongan los asegurados o sus beneficiarios para reconocimiento de prestaciones en efectivo mayores que las concedidas por el Instituto o de derechos que pudieran afectar los intereses del patrón, se correrá traslado con la promoción respectiva a este último para que, en los términos del párrafo anterior, intervenga en el procedimiento.

En los casos a que se refiere este artículo los promoventes estarán obligados a exhibir una copia más de su escrito de inconformidad por cada uno de los sindicatos o de los patrones que deban ser llamados al procedimiento, así como a mencionar con precisión nombre y domicilio donde dichos terceros puedan ser citados para el efecto

Artículo 8 Reglamento. *En los casos en que el patrón, al momento de interponer el recurso, exprese como agravio la negativa lisa y llana de la relación laboral con aquellos trabajadores señalados en las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales o de capitales constitutivos materia del recurso, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional podrá ordenar correr traslado del mismo al sindicato de trabajadores titular del contrato colectivo de trabajo, para que manifieste lo que a su derecho corresponda. En caso de que los trabajadores no fueren sindicalizados, el traslado podrá realizarse directamente a éstos si se cuenta con algún domicilio para hacerlo de su conocimiento. En ambos supuestos se concederá un término de seis días hábiles contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación para expresar lo que a su derecho convenga*

2.8.6 IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL IMSS

Artículo 13 Reglamento. *El recurso es improcedente cuando se haga valer contra actos administrativos:*

- I. Que no afecten el interés jurídico del recurrente;*

II. Que sean resoluciones dictadas en recursos administrativos o en cumplimiento de sentencias, laudos o de aquellas;

III. Que hayan sido impugnados ante el Tribunal Fiscal de la Federación;

IV. Que sean materia de otro recurso o juicio pendiente de resolución ante una autoridad administrativa u órgano jurisdiccional;

V. Que se hayan consentido, entendiéndose por tales aquéllos contra los que no se promovió el recurso en el plazo y términos señalados en el artículo 6 de este Reglamento;

VI. Que sea conexo a otro que haya sido impugnado a través de algún recurso o medio de defensa diferente;

VII. Que hayan sido revocados administrativamente por la autoridad emisora;

VIII. Cuando de las constancias del expediente se desprenda que no existe el acto reclamado, o que el mismo se ha dejado sin efectos, y

IX. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal o reglamentaria.

También se declarará improcedente el recurso de inconformidad en los casos en que no se amplíe éste o si en la ampliación no se expresa agravio alguno, en los términos señalados en el artículo 12, fracción II, de este Reglamento.

2.8.7 EL SOBRESEIMIENTO EN EL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL IMSS

Artículo 14 reglamento. *El sobreseimiento procede:*

I. Por desistimiento expreso del recurrente;

II. Cuando durante el procedimiento aparezca o sobrevenga alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el artículo anterior, y

III. En el caso de que el recurrente muera durante el procedimiento si su pretensión es intransferible o si su muerte deja sin materia el recurso.

2.8.8 TRAMITACION DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE LE IMSS

Artículo 16 Reglamento. *Admitido el recurso, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional pedirá de oficio los informes conducentes a las dependencias del Instituto, las cuales deberán rendirlos en el término de diez días naturales. Dicho Secretario, en vista de las circunstancias, podrá señalar un término mayor dentro del cual habrá de rendirse el informe solicitado.*

2.8.9 LAS PRUEBAS DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL IMSS

Artículo 17 Reglamento. *Las probanzas se sujetarán a las reglas siguientes:*

I. Las pruebas documentales que no obren en poder del recurrente, pero que legalmente se encuentren a su disposición, si el oferente cumplió con lo dispuesto por la fracción IV, párrafo segundo, del artículo 5 de este Reglamento, se requerirá al inconforme para que en el término de quince días, contado a partir de la fecha en que surta efectos la notificación conducente, exhiba la prueba, apercibido que de no hacerlo en el plazo indicado, se declarará desierta la misma;

II. Al ofrecerse la prueba pericial, se indicarán los puntos sobre los que versará y se designará perito, quien deberá tener título debidamente registrado de la profesión relativa a la materia sobre la cual habrá de emitir su dictamen, salvo que se trate de actividades no consideradas como profesionales por la Ley. De

no cumplir con los requisitos que se indican, la prueba se desechará de plano.

El recurrente deberá presentar, ante la autoridad instructora, al perito en un plazo de cinco días contados a partir del siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del auto admisorio, a fin de que acepte el cargo. El perito exhibirá su dictamen dentro de los quince días siguientes al de su aceptación.

En caso que el recurrente no presente al perito, éste no acepte el cargo o no exhiba el dictamen, en los términos señalados en el párrafo anterior, la prueba se declarará desierta.

Por una sola vez, por causa que lo justifique y antes de vencerse el plazo de quince días, el recurrente podrá solicitar la sustitución de su perito, señalando el nombre y domicilio de la nueva persona propuesta. El nuevo perito, en un plazo de cinco días contados a partir del siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del auto que tuvo por sustituido al anterior perito, a fin de que acepte el cargo, debiendo exhibir su dictamen dentro de los diez días siguientes al de la aceptación.

Cuando por causas no imputables al oferente o por una especial complicación de la probanza esté por finalizar el término señalado para su desahogo sin que éste se haya podido realizar, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, señalará, por una sola vez, un nuevo plazo a petición del interesado;

III. La prueba de inspección será ofrecida estableciendo los puntos sobre los que deba versar, la cual será desahogada por quien designe el Secretario del Consejo;

IV. La prueba testimonial se ofrecerá indicando los nombres y domicilios de los testigos, quienes deberán ser presentados por el oferente, salvo en el caso de que los testigos sean personal del Instituto o que el oferente declare bajo protesta de decir verdad

que esta impedido para presentarlos. Se deberá acompañar el interrogatorio respectivo, a menos que el interesado prefiera formular verbalmente las preguntas. En el caso de que no se señalen el nombre o domicilio de los testigos ofrecidos, se requerirá al inconforme para que los proporcione en el término de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación, apercibido que de no hacerlo en el plazo indicado, se tendrá por no ofrecida la probanza, y

V. La prueba confesional no será admitida, pero sí los informes que rindan las dependencias o funcionarios del Instituto, en relación con el caso a debate.

A petición del recurrente y por una sola vez, cuando por causa no imputable a éste no pueda exhibir la prueba ofrecida, se le concederá un nuevo plazo de quince días, transcurridos los cuales si no se exhibe la probanza, se declarará desierta.

Artículo 18 Reglamento. Las pruebas se admitirán en cuanto se relacionen estrictamente con la controversia y no sean contrarias al derecho o a la moral.

Artículo 19 Reglamento. Para el desahogo de las pruebas se señalarán las fechas que sean necesarias a fin de que tengan lugar las distintas diligencias propuestas dentro del término que señala el artículo 21 de este Reglamento.

Artículo 20 Reglamento. El Consejo Consultivo Delegacional o el Secretario de dicho cuerpo colegiado, tendrán en todo tiempo la facultad de ordenar diligencias para mejor proveer cuando consideren que los elementos probatorios aportados son insuficientes. De igual facultad gozará el Consejo Técnico o el Secretario General del Instituto en los casos señalados en el artículo 3 de este Reglamento en aquellos que conozca del veto ejercido por el Presidente del Consejo Consultivo Delegacional.

Artículo 21 Reglamento. Las pruebas deberán desahogarse en un plazo de quince días contados a partir de su admisión, que podrá ser prorrogado por un plazo igual y una sola vez, a juicio del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional.

Artículo 22 Reglamento. Concluido el término de desahogo de pruebas, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional elaborará, dentro del término de treinta días, los proyectos de resolución.

2.8.10 LA RESOLUCION DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD DEL IMSS

Artículo 23 Reglamento. El Secretario del Consejo Consultivo Delegacional someterá a la consideración y, en su caso, aprobación del Consejo Consultivo correspondiente, el proyecto de resolución respectivo que servirá de base para la discusión y votación de la resolución, la que se pronunciará dentro del término de quince días. La apreciación de las pruebas se hará conforme a las reglas del derecho común.

Artículo 24 Reglamento. Las resoluciones que pongan fin al recurso se dictarán por unanimidad o mayoría de votos del Consejo Consultivo Delegacional o del Consejo Técnico.

Cada uno de los sectores obrero y patronal, así como la representación gubernamental, tendrán derecho a un voto. De existir empate en la primera votación se repetirá ésta y si resultare empate por segunda vez, el Presidente del Consejo respectivo tendrá voto de calidad para decidir la cuestión.

Artículo 25 Reglamento. La resolución que se dicte en el recurso no se sujetará a regla especial alguna. La misma se ocupará de todos los motivos de impugnación aducidos por el inconforme y decidirá sobre las pretensiones de éste, analizando las pruebas recabadas, en los términos del párrafo último del artículo 23 de este Reglamento y expresará los fundamentos jurídicos en que se apoyen los puntos decisorios de la resolución.

Cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto.

Artículo 26 Reglamento. Los Consejeros que no estuvieran de acuerdo con la resolución aprobada, en su caso, podrán formular voto particular razonado, que se agregará al expediente. El voto particular será presentado al Secretario del Consejo Consultivo dentro de los tres días siguientes a la discusión de la resolución que recaiga al recurso.

Los acuerdos que dicten los Consejos Consultivos Delegacionales para aprobar, modificar o desechar los citados proyectos serán firmados por el Presidente y Consejeros que intervengan en la sesión.

El acuerdo que apruebe el proyecto lo revestirá del carácter de resolución, la cual será firmada por los integrantes del Consejo Consultivo y certificada por el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, asentándose en la certificación respectiva el número de acuerdo y fecha de la sesión en la que se aprobó la resolución.

Autorizada dicha resolución, será devuelta a la dependencia tramitadora del recurso para su notificación.

Si el acuerdo de los Consejos Consultivos Delegacionales ordena modificar o desechar el proyecto, se procederá a elaborar otro en los términos acordados, debiéndose seguir en forma posterior a la elaboración del proyecto, los lineamientos señalados en los párrafos precedentes.

Artículo 27 Reglamento. *El Presidente del Consejo Consultivo Delegacional tendrá la facultad de vetar el proyecto de la resolución de este Cuerpo Colegiado, cuando ésta implique inobservancias a la Ley del Seguro Social o a sus Reglamentos; o bien, no se ajuste a los acuerdos del Consejo Técnico o a los lineamientos generales del Instituto.*

El efecto del veto será suspender la aprobación del proyecto de resolución, mismo que será remitido con el expediente administrativo de inconformidad, por el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional al Secretario General del Instituto, en un plazo de cinco días, a fin de que elabore un nuevo proyecto y se presente al Consejo Técnico para que sea éste el que resuelva en definitiva, debiéndose seguir para tal efecto lo señalado por el artículo 20 de este Reglamento.

Artículo 28 Reglamento. *Las resoluciones que pongan fin al recurso se notificarán dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su firma.*

Artículo 29 Reglamento. *Las resoluciones que se dicten en el recurso se ejecutarán en el término de quince días, salvo el caso en que el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional ampliare el plazo.*

Artículo 30 Reglamento. *El incumplimiento de las disposiciones de este Reglamento por parte del personal encargado de su aplicación será sancionado disciplinariamente por el superior jerárquico del infractor,*

independientemente de que proceda la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

2.9 REGULACION DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL INFONAVIT (Art 52 Ley INFONAVIT y Art 7º del Reglamento de la Comisión de inconformidades y valuación del INFONAVIT)

La Ley del **Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores** contempla en su artículo 52, el recurso de Inconformidad; y establece como regulación para la interposición, desahogo y conclusión del mismo: el Reglamento de la comisión de inconformidades y valuación. De manera supletoria se aplicarán las disposiciones establecidas en el recurso de revocación señaladas en el Código Fiscal de la federación.

2.9.1 PROCEDENCIA DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL INFONAVIT

***Artículo 52 Ley del INFONAVIT.-** En los casos de inconformidad de las empresas, de los trabajadores o sus beneficiarios sobre la inscripción en el Instituto, derecho a créditos, cuantía de aportaciones y de descuentos, así como sobre cualquier acto del Instituto que lesione derechos de los trabajadores inscritos, de sus beneficiarios o de los patrones, se podrá promover ante el propio Instituto un recurso de inconformidad.*

El Reglamento correspondiente, determinará la forma y términos en que se podrá interponer el recurso de inconformidad a que se refiere este artículo

***ARTICULO 7o. RCIV** - Procede el recurso de inconformidad contra las resoluciones individualizadas del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que los trabajadores, sus beneficiarios o los patrones estimen lesivas de sus derechos. No serán recurribles las resoluciones de carácter general expedidas por el Instituto.*

2.9.2 AUTORIDAD ANTE LA CUAL SE INTERPONE EL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL INFONAVIT

ARTICULO 5º RCIV.- *El recurso de inconformidad o la controversia sobre valuación se interpondrá por escrito, directamente ante la Comisión de inconformidades y valuación o por correo certificado con acuse de recibo, caso este último en que se tendrá como fecha de presentación la del día en que hayan sido depositados en la oficina de correos.*

Siempre que se actúe a nombre de otro, el promovente deberá acreditar su personalidad en los términos de la Ley Federal del Trabajo.

2.9.3 REQUISITOS DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL INFONAVIT

ARTICULO 8º RCIV- *El escrito con que se interponga el recurso de inconformidad deberá contener:*

I.- Nombre del Promovente y, en su caso, el de su representante;

II.- Domicilio para recibir notificaciones,

III.- Número de inscripción en el Registro Federal de Causantes, si lo supiere;

IV.- Nombre y domicilio del tercero o terceros interesados, si los hubiere; y

V.- Las razones por las que a su juicio, la resolución del Instituto lesiona sus derechos.

Además con el escrito deberán acompañarse las pruebas respectivas, y hasta veinte copias, para dar vista a los terceros interesados.

Si el escrito fuera impreciso, incompleto o no se hubiere aclarado la personalidad, para darle trámite se requerirá al promovente por una sola vez, para que en el término de diez días lo aclare, corrija o complete apercibiéndolo de que en caso de no hacerlo, será desechado de plano. El requerimiento deberá señalar con toda claridad los puntos en los cuales el escrito fuere impreciso o incompleto

2.9.4 TERMINO PARA INTERPONER EL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL INFONAVIT

ARTICULO 9º RCIV.- El término para interponer el recurso de inconformidad será de treinta días para los trabajadores o sus beneficiarios y de quince días para los patrones, contados en ambos casos, a partir del día siguiente de la notificación o de aquél en que el interesado demuestre haber tenido conocimiento del acto recurrido.

Los términos y plazos a que se refiere este Reglamento se computarán por días hábiles

2.9.5 IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL INFONAVIT

ARTICULO 10º RCIV.-El Recurso será desechado de plano cuando haya sido interpuesto contra actos que no están comprendidos en el Artículo 52 de la Ley del Instituto o haya sido presentado fuera del término establecido en el artículo anterior.

2.9.6 LAS PRUEBAS EN EL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL INFONAVIT

ARTICULO 11º RCIV.- Las pruebas se admitirán en cuanto se relacione estrictamente con la controversia, no sean superfluas, contrarias al derecho o a la moral. En ningún caso será admisible la prueba confesional

ARTICULO 14º RCIV.- La Comisión podrá otorgar un plazo, hasta de diez días, para el desahogo de las pruebas cuya naturaleza así lo amerite o para que presten las que no se pudieron acompañar con el escrito inicial

2.9.7 LA TRAMITACION DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL INFONAVIT

ARTICULO 12º RCIV.- *Al admitirse el recurso de inconformidad, se dará vista por notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, con las copias respectivas, a los terceros interesados, en su caso para que en el término de diez días manifiesten lo que a su derecho convenga y para que acompañen sus pruebas. Asimismo, se solicitará de las dependencias respectivas del Instituto el expediente del que haya emanado el acto impugnado que deberán enviar en un plazo no mayor de cinco días.*

En el caso de que los terceros interesados sean más de veinte, no se los correrá traslado con el escrito de inconformidad pero se les manifestará que dentro del plazo de veinte días, pueden acudir a la Secretaría de la Comisión o la respectiva de la delegación regional del Instituto a conocer el citado escrito de inconformidad

Cuando los terceros interesados sean trabajadores sindicalizados bastará para los efectos de este artículo dar vista al sindicato titular del contrato colectivo de trabajo o administrador del contrato de ley. Si son trabajadores no sindicalizados, al dárseles vista se les requerirá para que designen a un representante común dentro del mismo plazo de diez días, apercibidos que de no hacerlo, lo designará la Comisión. Los trabajadores que no estén conformes con la representación común deberán manifestarlo expresamente a la Comisión, dentro de este último plazo, para poder promover separadamente

ARTICULO 13º RCIV.- *Para resolver el recurso de inconformidad, la Comisión de Inconformidades y de Valuación tendrá en todo tiempo la facultad de ordenar la práctica de diligencias, para mejor proveer, cuando se considere que son necesarias para el conocimiento de la verdad.*

ARTICULO 15º RCIV.- *Recibido el expediente del que haya emanado el acto recurrido y en su caso, rendidas las pruebas, la Secretaría de la Comisión*

formulará dentro de los diez días siguientes, proyecto de resolución que será turnado a la misma, para que resuelva dentro de los quince días ulteriores

2.9.8 LAS RESOLUCIONES DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL INFONAVIT

ARTICULO 22º RCIV.- *Todas las resoluciones y dictámenes de la Comisión de Inconformidades y de Valuación serán aprobados cuando menos por mayoría de votos. El miembro de la Comisión que vote en contra del parecer mayoritario, podrá formular voto particular, en el momento de la resolución o por escrito dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que ésta se pronunció.*

ARTICULO 24º RCIV.- *Las resoluciones del Instituto que versen sobre inscripciones en el mismo, derecho a créditos, cuantía de aportaciones y de descuentos, así como aquellas que puedan dar origen a una controversia sobre valuación o cualquier otro acto que pueda afectar derechos de los trabajadores, de sus beneficiarios o de los patrones, expresarán la facultad que tienen los interesados para interponer el recurso de inconformidad o la controversia sobre valuación, ante la Comisión de Inconformidades y de Valuación o, en su caso, que pueden acudir ante los tribunales competentes, y la circunstancia de que quedan a salvo los derechos de terceros*

2.10 ORGANOS COMPETENTES DE LAS AUTORIDADES FISCALES FEDERALES PARA RESOLVER LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Las Autoridades Fiscales Federales encargadas de la recaudación de contribuciones como el Sistema de Administración Tributaria (SAT), o que dentro de sus atribuciones esta la del cobro de Aportaciones de seguridad social como el Instituto Mexicano del Seguro Social y el **Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores** cuentan en su organización interna con Órganos especializados y con atribuciones legales para la resolución de los Recursos Administrativos interpuestos por los contribuyentes, así tenemos las siguientes disposiciones referentes a los órganos de estas dependencias, instituidos para la resolución de los recursos administrativos:

1.- Servicio de Administración Tributaria (Recurso de Revocación)

ARTÍCULO 19 LSAT.- *El Servicio de Administración Tributaria podrá contar con instancias de consulta y comités especializados que le permitan mantener una vinculación efectiva y permanente con los contribuyentes y especialistas interesados en su operación y funcionamiento.*

Las instancias y comités que se constituyan tendrán como objetivo primordial coadyuvar en el mejoramiento de la administración tributaria y la aplicación de la legislación fiscal y aduanera, así como la difusión de la información y orientación necesarias que permita crear una auténtica conciencia tributaria entre la sociedad.

Artículo 22 RISAT.- *Compete a la Administración General Jurídica:*

XVII.- *Resolver los recursos administrativos hechos valer contra actos o resoluciones de ella misma o de cualquier unidad administrativa del Servicio de Administración Tributaria que no tenga conferida de manera expresa dicha facultad, o de autoridades fiscales de las entidades federativas en cumplimiento de convenios de coordinación fiscal, así como el recurso de inconformidad previsto en la Ley de Coordinación Fiscal.*

2.- Instituto Mexicano del Seguro Social (Recurso de Inconformidad)

Reglamento del Recurso de Inconformidad

Artículo 2. RRI *Los consejos consultivos delegacionales son competentes para tramitar y resolver el recurso de inconformidad.*

El Secretario del Consejo Consultivo delegacional correspondiente, tramitará el recurso con apoyo de los Servicios Jurídicos delegacionales y estará facultado para dejar sin efectos el acto impugnado, en aquellos casos en que se advierta notoriamente que el mismo encuadra en alguna de las causales que señalan los artículos 38 o 238 del Código Fiscal de la Federación.

En caso de que en el recurso presentado surja una controversia del orden familiar, el Secretario declarará incompetente al Consejo Consultivo delegacional, dejando a salvo los derechos del inconforme.

Será facultad del Secretario, en caso de duda, ordenar comparezca ante su presencia el promovente a ratificar como propia la firma que se contiene en el escrito de inconformidad.

Artículo 3 RRI. *El Consejo Técnico resolverá los recursos de inconformidad que se interpongan en contra de las resoluciones que dicten los Consejos Consultivos Regionales en el ámbito de su competencia. Asimismo, podrá atraer para su conocimiento y resolución los que considere de importancia y trascendencia.*

El Secretario General del Instituto gozará de las mismas facultades que en materia de tramitación del recurso y formulación del proyecto de resolución, están conferidas al Secretario del Consejo Consultivo delegacional.

Las resoluciones que dicte el Consejo Técnico se emitirán siguiendo las disposiciones señaladas en este Reglamento, para los Consejos Consultivos delegacionales.

3.- INFONAVIT

Reglamento de la Comisión de inconformidades y valuación del INFONAVIT

ARTICULO 1o.- *La Comisión de Inconformidades y de Valuación se integra en la forma prevista en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y contará con un cuerpo de auxiliares a cuyo frente estará un Secretario, designado por la propia Comisión y que no podrá ser miembro de la misma.*

La Comisión conocerá, substanciará y resolverá los recursos que promuevan ante el Instituto, los patrones, los trabajadores o sus causahabientes y beneficiarios, en los términos del presente Reglamento.

2.11 EL DERECHO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y MEDIOS DE DEFENSA

La Ley Federal de Derechos de los Contribuyentes, contempla de manera expresa el derecho de los contribuyentes contemplado en las garantías de seguridad jurídica, de audiencia y de legalidad contempladas en los artículos 14 y 16 Constitucionales; en su artículo 23 señala:

Artículo 23.- *Los contribuyentes tendrán a su alcance los recursos y medios de defensa que procedan, en los términos de las disposiciones legales respectivas, contra los actos dictados por las autoridades fiscales, así como a que en la notificación de dichos actos se indique el recurso o medio de defensa procedente, el plazo para su interposición y el órgano ante el que debe formularse. Cuando en la resolución administrativa se omita el señalamiento de referencia, los contribuyentes contarán con el doble del plazo que establecen las disposiciones legales para interponer el recurso administrativo o el juicio contencioso*

2.12 COMO SE RESUELVEN DE MANERA PRACTICA EN LA ACTUALIDAD LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA FISCAL FEDERAL

Teóricamente la resolución de los recursos administrativos debería ser una forma ejemplar de la autoridad administrativa especializada para impartir justicia a los gobernados inconformes, afectados por actos de los funcionarios de la autoridad administrativa, y corregir los diferentes actos administrativos viciados por error o ignorancia de la Ley del funcionario realizador de acto administrativo; en teoría contamos con principios básicos de los recursos administrativos basados en las garantías de seguridad jurídica, legalidad y audiencia que consagra nuestra Carta Magna, que debiera ser la mayor garantía de una adecuada aplicación de la justicia por los órganos resolutores de los recursos administrativos, sin embargo lo anterior no es así, la realidad es que los principios de los recursos administrativos en materia fiscal federal no se respetan, las autoridades recaudadoras de las contribuciones están obsesionadas con su primer objetivo que es la recaudación, este primer objeto de las autoridades recaudadoras las lleva al extremo de dejar en segundo término el fin primordial del derecho como lo es la aplicación de la justicia.

A pesar de que las diferentes dependencias del SAT, IMSS e INFONAVIT; tienen órganos especializados para la resolución de los recursos administrativos, estos se resuelven de acuerdo al interés recaudatorio del Estado, de tal manera que en un recurso administrativo interpuesto por un gobernado, a los agravios expuestos por el inconforme muchas veces se les da el trato de contraparte y no se observa el principio de legalidad objetiva donde se debiera procurar la protección de los intereses de los administrados y mantener el empleo de la justicia y legalidad en funcionamiento de la administración; No se observa el principio de la verdad material y si la autoridad tiene más elementos que los aportados por el recurrente inconforme, se manifiestan únicamente para justificar la actuación de la autoridad; no se respeta el principio de informalidad ya que la autoridad que resuelve el recurso normalmente no interpreta alguna deficiencia en los agravios del recurrente, por el contrario aprovecha la deficiencia para negarle su petición; el principio del debido proceso no se observa normalmente en cuanto a la fundamentación y motivación cuando es motivo de agravio por los recurrentes, ya que los agravios en este sentido expresados son rechazados por la autoridad que resuelve los recursos administrativos, aún y cuando en la mayoría de los casos, estos agravios son evidentes en virtud de la exactitud con que deben expresarse los fundamentos legales y de que existe jurisprudencia muy precisa al respecto.

De acuerdo con las estadísticas manifestadas por las entidades recaudadoras¹⁶, solo un aproximado al 8% ocho por ciento de los

¹⁶ Datos obtenidos directamente de funcionarios del departamento jurídico del IMSS delegación Michoacán

contribuyentes que interponen recursos administrativos en contra de créditos fiscales y resoluciones administrativas, y que les son rechazados por la autoridad que resuelve los recursos administrativos, presenta juicio de nulidad en contra de dichas resoluciones, de tal manera que el proceder negativamente ante la pretensión del gobernado sobre obtener una resolución favorable le resulta mas beneficioso a las entidades recaudadoras en materia económica, dejando a un lado la legalidad y la justicia, la cual se la dejan a los tribunales.

Cabe señalar que en muchas ocasiones los recurrentes al presentar los recursos administrativos, señalan en sus agravios alguna jurisprudencia mediante la cual pretenden hacerle ver a la autoridad administrativa el error en la interpretación de la Ley, sin embargo, es común que la autoridad rechace la mención del particular inconforme, señalando que **la autoridad administrativa no está obligada a observar la jurisprudencia, lo cual es cierto.**

Como hemos visto, la autoridad administrativa en aplicación del principio de legalidad con que actúa, tiene en sus manos todos los elementos legales, formales y teóricos necesarios para resolver los recursos administrativos en materia fiscal federal, apegada a derecho e impartiendo verdadera justicia administrativa; sin embargo como lo hemos mencionado en el planteamiento del problema al inicio del presente trabajo de tesis, muchas veces la resolución de los recursos administrativos que se comentan son mas apegados a los intereses particulares de las instituciones que actúan como autoridad administrativa recaudadora de contribuciones que a la interpretación correcta de la ley, por ello es necesario implementar nuevos esquemas en la resolución de los recursos administrativos que permitan a los gobernados tener mayor acceso a una justicia administrativa, sin tener que acudir a procesos jurisdiccionales, uno de estos instrumentos jurídicos de que nos podemos valer para acceder a un mejor estado de derecho es sin duda LA JURISPRUDENCIA

3.- LA JURISPRUDENCIA

La Real Academia Española, en su Diccionario de la Lengua Española, ha recogido tres acepciones de la expresión “Jurisprudencia”, de origen latino:

a).- Ciencia del Derecho.

b).- Enseñanza doctrinal que dimana de las decisiones o fallos de autoridades gubernativas o judiciales.

c).- Norma de juicio que suple omisiones de la ley, que determina su correcta interpretación, y que se funda en las prácticas seguidas en casos iguales o análogos.

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁷, jurisprudencia, deriva del latín *iurisprudencia*, *iae*, compuesta de las raíces *ius*: derecho, y *prudencia*: sabiduría, conocimiento.

De acuerdo con este sentido etimológico, se puede entender como : el conocimiento pleno del derecho –dominio de sus conceptos y técnicas- utilizado de manera prudente para resolver de manera eficaz una cuestión o problema determinado.

Aún cuando se señala que la jurisprudencia es la interpretación de la Ley, podemos entender la diferencia entre interpretación, jurisprudencia y la propia naturaleza de esta, con las tesis de los tribunales federales:

La jurisprudencia es la obligatoria interpretación y determinación del sentido de la ley, tal como puede corroborarse con las siguientes tesis:

¹⁷ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, La Jurisprudencia en México, Primera Edición 2002, pags 175-177

"INTERPRETACIÓN Y JURISPRUDENCIA.¹⁸

Interpretar la ley es desentrañar su sentido y por ello la jurisprudencia es una forma de interpretación judicial, la de mayor importancia, que tiene fuerza obligatoria según lo determinan los artículos 193 y 193 bis de la Ley de Amparo reformada en vigor, según se trate de jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno o al través de sus Salas. En síntesis: la jurisprudencia es la obligatoria interpretación y determinación del sentido de la ley, debiendo acatarse, la que se encuentra vigente en el momento de aplicar aquélla a los casos concretos, resulta absurdo pretender que en el periodo de validez de una cierta jurisprudencia se juzguen algunos casos con interpretaciones ya superadas y modificados por ella que es la única aplicable."

"JURISPRUDENCIA, NATURALEZA.¹⁹

La jurisprudencia, en el fondo, consiste en la interpretación correcta y válida de la ley que necesariamente se tiene que hacer al aplicar ésta."

El artículo 192 de la Ley de Amparo señala en sus párrafos segundo y tercero la definición jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas:

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

¹⁸ Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Volumen XLIX, Segunda Parte, Primera Sala, página 58.

¹⁹ Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Volumen XLIV, Segunda Parte, Primera Sala, página 86

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

3.1 ANTECEDENTES DE LA JURISPRUDENCIA EN MEXICO²⁰

La creación de la institución de la jurisprudencia en nuestro país, en su sentido moderno, corresponde al ilustre jurista Ignacio Luis Vallarta; propuesta en su proyecto de Ley de Amparo, aprobada en mil ochocientos ochenta y dos, cuyos principios fueron adoptados posteriormente en el Código Federal de Procedimientos Civiles de mil novecientos ocho; la jurisprudencia era entendida entonces como el criterio expresado por la Corte en cinco resoluciones pronunciadas en el mismo sentido con carácter imperativo para los tribunales federales.

El Código Federal de Procedimientos Civiles de veintiséis de diciembre de mil novecientos ocho, le dedicó la sección duodécima a la institución de la jurisprudencia, en la que se incorporaron muchas de las fórmulas jurídicas que inspiraron a las posteriores Leyes de Amparo, resultando necesario destacar que la jurisprudencia sólo podría surgir de la resolución de juicios de amparo y no de otra clase de procesos federales; que sólo el Pleno de la Suprema Corte podía sentar jurisprudencia; que ésta sólo podía referirse a la Constitución y a las leyes federales y, por ende, que su obligatoriedad era propia solamente de los tribunales federales.

La Constitución original de mil novecientos diecisiete no contempló la institución jurídica de la jurisprudencia sino solamente estableció la competencia de los tribunales federales y las bases del juicio de amparo en los artículos 103 y 107 constitucionales; la explicación de esta omisión quizá se encuentra en que "el Constituyente se encontraba demasiado concentrado en la redacción de las 'garantías sociales' por ser el tema dominante al término de la Revolución, lo que distrajo su atención de esta figura tan importante" (Acosta Romero, Miguel y Pérez Fonseca, Alfonso. Derecho Jurisprudencial Mexicano.

²⁰ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA D ELA NACION, Op Cit. Caps II y III

2a. Edición actualizada. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2000, página 44).

La promulgación de la Constitución Federal de mil novecientos diecisiete ocasionó el efecto jurídico de la pérdida de vigencia de la jurisprudencia existente en sus épocas primera a cuarta, que dio lugar a que actualmente se le conozca como jurisprudencia histórica, e inició la Quinta Época, como primer periodo de la jurisprudencia vigente en nuestro país.

El antecedente más remoto de la institución de la jurisprudencia en nuestro sistema jurídico vigente son las Leyes de Amparo de mil novecientos diecinueve y mil novecientos treinta y seis, denominadas: Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 de la Constitución Federal y Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, respectivamente.

La Ley de Amparo de dieciocho de octubre de mil novecientos diecinueve retomó los preceptos referentes a la jurisprudencia del Código Federal de Procedimientos Civiles de mil novecientos ocho, manteniendo la disposición legal de que dicha institución sólo podía referirse a la Constitución, las leyes federales y los tratados, pero amplió la esfera de obligatoriedad de la jurisprudencia, pues la hizo extensiva no sólo a los órganos del Poder Judicial de la Federación, sino a todos los demás tribunales de los Estados, Distrito Federal y territorios.

El capítulo II del título II de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 de la Constitución Federal, en sus artículos 147, 148 y 149, rezaba:

"Artículo 147. La jurisprudencia que se establezca por la Suprema Corte de Justicia en sus ejecutorias de amparo y de súplica, sólo podrán referirse a la Constitución y demás leyes federales."

"Artículo 148. Las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia, votadas por mayoría de siete o más de sus miembros, constituyen jurisprudencia, siempre

que lo resuelto se encuentre en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario."

"Artículo 149. La jurisprudencia de la Corte en los juicios de amparo y en los que se susciten sobre aplicación de leyes federales o tratados celebrados con las potencias extranjeras, es obligatoria para los Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito y tribunales de los Estados, Distrito Federal y territorios.

"La misma Suprema Corte respetará sus propias ejecutorias. Podrá, sin embargo, contrariar la jurisprudencia establecida; pero expresando siempre, en este caso, las razones para resolverlo así. Estas razones deberán referirse a las que se tuvieron presentes para establecer la jurisprudencia que se contraría."

La Ley de Amparo publicada el diez de enero de mil novecientos treinta y seis (actualmente en vigor) abrogó la ley de mil novecientos diecinueve y su trascendencia consistió en que amplió el campo de la obligatoriedad de la jurisprudencia a las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Los artículos 192, 193 y 194 de la entonces Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal (Ley de Amparo de mil novecientos treinta y seis), indicaban:

"Artículo 192. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia en sus ejecutorias de amparo, sólo podrá referirse a la Constitución y demás leyes federales."

"Artículo 193. Las ejecutorias de las Salas de la Suprema Corte de Justicia constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto en aquéllas se encuentre en cinco ejecutorias, no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por lo menos por cuatro Ministros.

"Las ejecutorias que dicte la misma Suprema Corte en acuerdo Pleno, también formarán jurisprudencia cuando se reúnan las condiciones que acaban de

indicarse para las que pronuncien las Salas, pero que hayan sido aprobadas por lo menos por once Ministros."

"Artículo 194. La jurisprudencia de la Suprema Corte, en los juicios de amparo y en los que se susciten sobre aplicación de leyes federales o tratados celebrados con las potencias extranjeras, es obligatoria para los Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, tribunales de los Estados, Distrito y territorios federales y Juntas de Conciliación y Arbitraje."

Por reforma a la Constitución, publicada el diecinueve de febrero de mil novecientos cincuenta y uno, se eleva a rango constitucional la figura de la jurisprudencia en el numeral 107, fracción XIII, para permitir que la ley secundaria determinara los términos y casos en que debía ser obligatoria la jurisprudencia de los tribunales del Poder Judicial de la Federación, así como los requisitos para permitir su modificación; sin embargo, esta obligatoriedad solamente se refería a los tribunales federales y a los juicios de amparo, de ahí su inclusión en el precepto 107 de la Carta Magna que establecía las bases de dicho juicio constitucional.

La Ley de Amparo, en reforma de la misma fecha que la de la Constitución Federal (diecinueve de febrero de mil novecientos cincuenta y uno), en sus artículos 193 y 193 bis distinguió la obligatoriedad de la jurisprudencia del Tribunal Pleno y de las Salas.

La reforma a la Constitución, publicada el veinticinco de octubre de mil novecientos sesenta y siete fue trascendental, no solamente porque el texto relativo a la remisión a la ley ordinaria en cuanto a la obligatoriedad de la jurisprudencia, pasó de la fracción XIII del artículo 107 al quinto párrafo (actualmente octavo) del numeral 94, sino esencialmente porque se extendió la jurisprudencia obligatoria a todos los asuntos de la competencia de los tribunales federales y no exclusivamente a los juicios de amparo y, además, porque el artículo 94 permitió la interpretación jurisprudencial de leyes y reglamentos locales, quebrantando así la larguísima tradición de que la

jurisprudencia federal sólo podía versar sobre la interpretación de la Constitución, leyes federales y tratados internacionales.

Derivado de la reforma constitucional de mil novecientos sesenta y siete, por decreto de tres de enero de mil novecientos sesenta y ocho, se reformó la Ley de Amparo vigente, afectando a los artículos 192, 193 y 193 bis, de tal manera que la jurisprudencia resultó más ampliamente regulada, distinguiéndose entre la establecida por el Pleno, por las Salas y por los Tribunales Colegiados de Circuito, así como la obligatoriedad de cada una de ellas hacia los órganos inferiores siguiendo el orden jerárquico dentro del Poder Judicial Federal, con la novedad de incluir a los tribunales militares y administrativos, como órganos jurisdiccionales obligados a acatar la jurisprudencia.

Por decreto de dieciséis de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, se reformaron los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, para incluir en el primer artículo mencionado la obligatoriedad de la jurisprudencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando tanto en Pleno como en Salas y, en el segundo precepto, la obligatoriedad de la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, tanto para los órganos del Poder Judicial de la Federación, como para los demás órganos jurisdiccionales federales o estatales, de naturaleza judicial, laboral o administrativa.

Finalmente y luego de otras reformas que no son trascendentes para este estudio, los artículos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, relativos a la obligatoriedad de la jurisprudencia, en su texto actual indican:

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

"Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho Ministros si se tratara de jurisprudencia del Pleno, o por cuatro Ministros, en los casos de jurisprudencia de las Salas.

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

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

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

3.2 CLASES DE JURISPRUDENCIA

La clasificación más amplia de la jurisprudencia la podemos realizar de la siguiente manera:

1.- POR EL ORGANO QUE LA EMITE

A) Del Poder Judicial Federal

- Suprema Corte de Justicia de la Nación
- Tribunales Colegiados de Circuito
- Sala Superior del Tribunal Electoral

B) Ajenos al poder Judicial Federal

-Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo

-Tribunal Superior Agrario

-Tribunales Superiores de Justicia de los Estados

2.- POR SU CONTENIDO

- Interpretativas de la ley

- Integradora

- Confirmatorias de la ley

3.- POR SU FORMACIÓN

- Por razón de la importancia del asunto

- Por unificación

- Por petición judicial

- Por reiteración

4.- OTRAS CLASES

- Temática

- Congelada

3.3 ORGANOS QUE PUEDEN ESTABLECER JURISPRUDENCIA

La jurisprudencia es una facultad de los órganos jurisdiccionales que actúan de manera colegiada, así tenemos que pueden establecerla las siguientes instituciones:

1.- ORGANOS AJENOS AL PJF

a).- Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y las Secciones de la misma Sala Superior.

La Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo, señala respecto a la fijación de Jurisprudencia:

ARTÍCULO 76 LFPCA.- 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.

b).- Las Salas del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

c).- El Tribunal Superior Agrario

2.- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

El artículo 94 de nuestra carta Magna, nos señala los tribunales que integra el poder judicial federal y su facultan para emitir jurisprudencia:

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

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.

En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los

servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia corte determine para una mejor impartición de justicia, dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

SCJN * Pleno
 * Salas

Tribunales Colegiados de Circuito
Sala Superior del Tribunal Electoral.

3.4 INTEGRACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA EN MATERIA JUDICIAL FEDERAL²¹

Existen tres vías para la creación de la jurisprudencia en Materia Judicial Federal:

ORGANOS QUE LA EMITEN

- Pleno de la SCJN
- Salas de la SCJN

²¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, La Jurisprudencia su integración, 2ª Edición, pags 25-61

- Tribunales Colegiados
- Sala Superior del Tribunal electoral.

A).- POR REITERACION

REQUISITOS:

- a).- Mayoría calificada, por regla general.
- b).- Excepción de unanimidad tratándose de Tribunales Colegiados de Circuito.
- c).- En cuanto al factor cronológico, no hay restricción para que en una misma sesión se integre jurisprudencia.
- d).- El tema se debe referir a la materia de su competencia.
- e).- Al conocer del juicio de amparo.
- f).- No importa interrupción que un asunto no se vote por la mayoría necesaria. 4 votos para el Pleno, o 3 para Sala y 2 para TCC.

La ley de Amparo, señala al respecto:

Artículo 192 segundo párrafo LA.- *La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas ...*

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

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

Artículo 193 segundo párrafo LA.- *La jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito ...*

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

B).- POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

REQUISITOS:

- a).-** Que exista oposición de criterios jurídicos en los que se controvierta la misma cuestión;
- b).-** Que emanen de juicios de naturaleza idéntica
- c).-** Que las tesis provengan de órganos de igual jerarquía; entre Tribunales Colegiados, entre Salas y entre el Tribunal Electoral del PJF y Salas o Pleno.

Esto es, para que surta efectos su procedencia, la contradicción denunciada debe referirse a las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas vertidas dentro de la parte considerativa de las sentencias respectivas que son las que constituyen precisamente las tesis que se sustentan por los órganos jurisdiccionales.

Art. 107 CPEUM

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas Salas, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, que funcionando en pleno decidirá cuál tesis debe prevalecer.

La resolución que pronuncien las Salas o el Pleno de la Suprema Corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, sólo tendrá el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción.

Artículo 197 LA.- *Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, cualquiera de dichas Salas o los ministros que las integren, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la misma Suprema Corte de Justicia, la que decidirá funcionando en Pleno cuál es la tesis que debe observarse. El Procurador General de la República, por sí o por conducto del agente que al efecto designe, podrá, si lo estima pertinente, exponer su parecer dentro del plazo de treinta días.*

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

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

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

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

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

En Materia Fiscal Federal, la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, señala lo siguiente:

ARTÍCULO 77 LFPCA.- *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.

A continuación se transcribe una tesis en relación a la Contradicción:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS OPUESTOS."²²

Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte. El vocablo 'tesis' que se emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determinado, por los órganos

²² Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo II, agosto de 1995. Tesis P. LIII/95. Página 69

jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, y datos de identificación del asunto en donde se sostuvo, ni menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria, en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria en alguno de sus preceptos, establecen esos requisitos. Por lo tanto para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios opuestos sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia."

C).- POR RAZON DE LA IMPORTANCIA A RESOLVER

Acciones Inconstitucionalidad

Controversias Constitucionales.

Se regula por el Art. 105 fracciones I y II de la CPEUM

3.5 NORMAS JURIDICAS QUE SE PUEDEN INTERPRETAR POR LOS TRIBUNALES

- La Constitución
- La Ley
- El Reglamento

La CPEUM señala al respecto:

Art. 94 octavo párrafo: ...

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre

interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

3.6 DIFUSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

La propia Ley de Amparo, regula el procedimiento para la difusión de los criterios de los tribunales federales:

- 1.- Se debe aprobar el texto y rubro de la tesis;
- 2.- Numerarla de acuerdo con las reglas establecidas;
- 3.- Remisión al Semanario Judicial de la Federación para su publicación inmediata;
- 4.- Remisión de tesis jurisprudencial;
- 5.- Conservar un archivo para consulta pública.

La ley de Amparo, señala respecto de la difusión de la Jurisprudencia:

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

- I. Aprobar el texto y rubro de la tesis jurisprudencial y numerarla de manera progresiva, por cada uno de los citados órganos jurisdiccionales;*
- II. Remitir la tesis jurisprudencial, dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha de su integración, al Semanario Judicial de la Federación, para su publicación inmediata;*
- III. Remitir la tesis jurisprudencial, dentro del mismo término a que se refiere la fracción inmediata anterior, al Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia y*

a los Tribunales Colegiados de Circuito, que no hubiesen intervenido en su integración; y

IV. Conservar un archivo, para consulta pública, que contenga todas las tesis jurisprudenciales

integradas por cada uno de los citados órganos jurisdiccionales y las que hubiesen recibido de los demás. El Semanario Judicial de la Federación deberá publicar mensualmente, en una gaceta especial, las tesis jurisprudenciales que reciba del Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales Colegiados de Circuito, publicación que será editada y distribuida en forma eficiente para facilitar el conocimiento de su contenido. Las publicaciones a que este artículo se refiere, se harán sin perjuicio de que se realicen las publicaciones mencionadas en el artículo 197-B.

3.7 INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

La interrupción es la decisión del órgano creador de la Jurisprudencia para que esta cese de tener efectos obligatorios.

REQUISITOS:

a).- La decisión de mayoría calificada, por regla general, y de decisión por unanimidad tratándose de Tribunales Colegiados.

b).- Exponer las razones en que se apoye la interrupción, destruyendo el sustento de la jurisprudencia.

c).- La congruencia, por cuanto a que en la contradicción de tesis bastan 4 votos para pleno y para interrumpirla se requieren 8 vía amparo.

La Ley de Amparo, señala los casos en que se interrumpe la Jurisprudencia:

Artículo 194 LA.- *La jurisprudencia se interrumpe dejando de tener carácter obligatorio, siempre que se pronuncie ejecutoria en contrario por ocho ministros, si se trata de la sustentada por el pleno; por cuatro, si es de una sala,*

y por unanimidad de votos tratándose de la de un Tribunal Colegiado de Circuito.

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

Para la modificación de la jurisprudencia se observarán las mismas reglas establecidas por esta ley, para su formación. En todo caso, en la ejecutoria respectiva deberán expresarse las razones en que se apoye la interrupción, las cuales se referirán a las que se tuvieron en consideración para establecer la jurisprudencia relativa.

En materia Fiscal Federal, la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, señala respecto de la interrupción de la jurisprudencia:

ARTÍCULO 78 LA.- *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.

3.8 INVOCACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

Cuando las partes invoquen en el juicio de amparo la jurisprudencia del Pleno o de las Salas de la SCJN o de los Tribunales Colegiados de Circuito, lo harán por escrito, expresando el número y órgano jurisdiccional que la integró y el rubro y texto de aquélla.

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

- I.- Verificar la existencia de la tesis jurisprudencial invocada;
- II.- Cerciorarse de la aplicabilidad de la tesis jurisprudencial invocada, al caso concreto en estudio; y
- III.- Adoptar dicha tesis jurisprudencial en su resolución, o resolver expresando las razones por las cuales considera que no debe confirmarse el criterio sostenido en la tesis jurisprudencial.

La Ley de Amparo, señala al respecto lo siguiente:

Artículo 196 LA.- *Cuando las partes invoquen en el juicio de amparo la jurisprudencia del Pleno o de las Salas de la Suprema Corte o de los Tribunales Colegiados de Circuito, lo harán por escrito, expresando el número y órgano jurisdiccional que la integró, y el rubro y tesis de aquélla. Si cualquiera de las partes invoca ante un Tribunal Colegiado de Circuito la jurisprudencia establecida por otro, el tribunal del conocimiento deberá:*

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

III. Adoptar dicha tesis jurisprudencial en su resolución, o resolver expresando las razones por las cuales considera que no debe confirmarse el criterio sostenido en la referida tesis jurisprudencial. En la última hipótesis de la fracción III del presente artículo, el tribunal de conocimiento remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia para que resuelva sobre la contradicción.

3.9 OBLIGATORIEDAD DE LA JURISPRUDENCIA PARA JUZGADOS Y TRIBUNALES

La Ley de Amparo, establece la obligatoriedad de la observancia de la Jurisprudencia para juzgados y tribunales:

Artículo 192 Primer párrafo LA.- *La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales, locales o federales.*

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

En materia Fiscal Federal, la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, señala respecto a la obligatoriedad de la Jurisprudencia:

ARTÍCULO 79 LFPCA.- *Las Salas del Tribunal están obligadas a aplicar la jurisprudencia del Tribunal, salvo que ésta contravenga jurisprudencia del Poder Judicial Federal.*

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

Por el contrario, la jurisprudencia en la actualidad no es obligatoria para las autoridades administrativas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación a determinado en que las Autoridades Administrativas no tienen obligación de observar la Jurisprudencia, aunque dicha resolución se refiere a los actos administrativos en general, tal y como se desprende de la Jurisprudencia siguiente:

CONTRADICCIÓN DE TESIS 40/2001-PL. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CUARTO CIRCUITO

JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN OBLIGADAS A APLICARLA AL CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE FUNDAR Y MOTIVAR SUS ACTOS.²³

La obligación de las autoridades administrativas de fundar y motivar sus actos consiste en citar de manera específica la ley exactamente aplicable al caso, así como en expresar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto y la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables y no, en citar también la jurisprudencia respectiva, esto es, la obligación de fundar los actos en la ley, no implica hacerlo en la forma en que haya sido interpretada por los

²³ Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia: Segunda Sala, Época: NOVENA EPOCA, Tomo: XV, Mayo de 2002, Página: 176

órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, dado que la jurisprudencia tiene notables diferencias con la ley y no puede ser equiparable a ésta, principalmente porque la jurisprudencia es obra de los órganos jurisdiccionales y la ley del órgano legislativo, es decir, la jurisprudencia no es una norma general y sólo se aplica a casos particulares, conforme al principio de relatividad de las sentencias que rige al juicio de garantías, por lo que resulta erróneo sostener que los actos de las autoridades administrativas sean violatorios del artículo 16 constitucional por no apoyarse en la jurisprudencia que declare la inconstitucionalidad de una ley, habida cuenta que por remisión del octavo párrafo del artículo 94 de la Constitución Federal, los preceptos 192 y 193 de la Ley de Amparo, establecen con precisión que la jurisprudencia obliga solamente a los órganos jurisdiccionales.

CAPITULO III

4.- PROPUESTA DE LA TESIS

4.1 DESARROLLO DEL TEMA

Actualmente los órganos encargados de la resolución de los recursos administrativos en materia fiscal federal, se limitan a la resolución de los mismos de acuerdo a la interpretación a su conveniencia que hacen de la ley, ello sin aplicar varios de los principios teóricos de los recursos administrativos como: el principio de la verdad material, el principio de la informalidad y mucho menos el principio de la verdad objetiva, donde se señala el principal objeto de los recursos administrativos que es el de proteger a los gobernados y mantener la legalidad y la justicia en el proceder de la propia administración; de tal manera que la resolución de los recursos administrativos en la actualidad se realiza por los órganos competentes de la propia autoridad administrativa interpretando la ley de acuerdo a sus intereses, utilizándolo en muchos casos como método institucional, esto es, negando la razón a los gobernados. Lo anterior según las estadísticas manejadas por las propias autoridades fiscales, solo el 8% ocho por ciento de los contribuyentes a los que se les niega la razón en un recurso administrativo, presentan controversia jurídica o juicio de nulidad en contra de dicha resolución, por lo que los recursos, derechos, ingresos, etc., que se perciben con el restante 92% noventa y dos por ciento de los contribuyentes que desiste de impugnar dichas resoluciones contrarias a sus intereses, le reditúa mayores recompensas económicas al Estado

Sin embargo, no podemos dejar de lado hacer énfasis en que la autoridad administrativa debe apegarse al principio de legalidad administrativa que le confiere la propia Constitución y debe privilegiar el estado de derecho y la justicia para los gobernados antes que cualquier otra consideración, incluso aquella de carácter económico que beneficie al propio Estado pero perjudique a los ciudadanos

4.2 ELEMENTOS JURÍDICOS Y MATERIALES CON LOS QUE SE CUENTA ACTUALMENTE PARA MEJORAR LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN LA RESOLUCION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA FISCAL FEDERAL

Como se ha desarrollado en el presente trabajo de investigación, los recursos administrativos en materia fiscal federal, son medios de impugnación debidamente regulados por el derecho, que pueden interponer los particulares ante las dependencias encargadas de cobrar contribuciones del Estado Mexicano. Dichas dependencias cuentan órganos especializados cada uno, para el caso del SAT, la Administración Local Jurídica; para el caso del IMSS, los Consejos Consultivos Delegacionales; y para el caso del INFONAVIT, la Comisión de inconformidades y valuación; así mismo, cuentan cada una de las dependencias con los recursos humanos y materiales contemplados en sus estructuras orgánicas, y cuentan con las atribuciones legales para resolver conforme a derecho y justicia los recursos administrativos interpuestos por los contribuyentes afectados, desprendiéndose de lo anterior, que es factible que dichos órganos resolutores de los recursos administrativos, tienen los elementos para incorporar a sus resoluciones legales la observancia de la jurisprudencia emitida por los órganos jurisdiccionales competentes, entendida esta como “la interpretación de la ley con fuerza obligatoria”

Los recursos administrativos en materia fiscal federal, emanan directamente de las garantías de seguridad jurídica, audiencia y legalidad establecidas en nuestra Carta Magna y se rigen por los principios derivados de la interpretación de la ley misma, por tanto es un derecho de los contribuyentes que la resolución a los recursos administrativos este estrictamente apegada a derecho, lo cual lo liga de manera intrínseca a la aplicación de la jurisprudencia

Si bien hasta la fecha, la Ley no contempla para las autoridades administrativas la obligación de observar la jurisprudencia en la resolución de los recursos administrativos, la evolución histórica del marco legal de nuestro país, tiende en esta dirección, así observamos que la legislación Mexicana ha venido evolucionando para crear y dar un valor primordial a la Jurisprudencia desde la Ley de Amparo de 1919 hasta la fecha; y de los antecedentes

históricos y legislativos referentes a la Jurisprudencia, consideramos lo siguiente:

a) La jurisprudencia como institución jurídica no se contempló en la Constitución original de mil novecientos diecisiete, sino en las Leyes de Amparo de mil novecientos diecinueve y mil novecientos treinta y seis.

b) Por reforma constitucional de mil novecientos cincuenta y uno se eleva a rango constitucional la institución de la jurisprudencia para permitir que la ley secundaria determinara los términos y casos en que debía ser obligatoria, pero limitada a los tribunales federales y a los juicios de amparo.

c) Por reforma constitucional de mil novecientos sesenta y siete, la obligatoriedad de la jurisprudencia se extiende a todos los asuntos de la competencia de los tribunales federales y no sólo a los juicios de amparo, además de que la interpretación abarca a todo el sistema jurídico mexicano, es decir, la Constitución, las leyes federales, los tratados internacionales y las leyes y reglamentos locales.

d) Desde mil novecientos sesenta y ocho, por reforma a la Ley de Amparo, los órganos obligados a acatar la jurisprudencia son de naturaleza jurisdiccional, federales o estatales; judiciales, militares, laborales y administrativos.

e) Desde mil novecientos ochenta y cuatro, por reforma a la Ley de Amparo se diferencia la obligatoriedad de la jurisprudencia atendiendo a los órganos que la emiten: el Tribunal Pleno, las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito, pero siguen obligados a acatarla solamente los órganos jurisdiccionales.

f) En tesis de un tribunal federal del año 1998, **superada por contradicción de tesis**, se determinó la obligación de las autoridades administrativas de aplicar la jurisprudencia a sus actos, dicha tesis señala:

"JURISPRUDENCIA. ES OBLIGATORIA PARA LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS EN ACATAMIENTO AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE DIMANA DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.²⁴

Si bien los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo que determinan la obligatoriedad de la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno o en Salas y cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito, se refieren de manera genérica a órganos jurisdiccionales sin hacer mención a las autoridades administrativas, éstas también quedan obligadas a observarla y aplicarla, lo cual se deduce del enlace armónico con que se debe entender el texto del artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Federal y el séptimo párrafo del artículo 94 de la misma Codificación Suprema; ello porque, por un lado, la jurisprudencia no es otra cosa sino la interpretación reiterada y obligatoria de la ley, es decir, se trata de la norma misma definida en sus alcances a través de un procedimiento que desentraña su razón y finalidad; y por el otro, que de conformidad con el principio de legalidad que consagra la primera de las disposiciones constitucionales citadas, las autoridades están obligadas a fundar y motivar en mandamiento escrito todo acto de molestia, o sea que deberán expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del mismo. Por tanto, conjugando ambos enunciados, obvio es que para cumplir cabalmente con esta obligación constitucional, toda autoridad deberá no solamente aplicar la ley al caso concreto, sino hacerlo del modo que ésta ha sido interpretada con fuerza obligatoria por los órganos constitucional y legalmente facultados para ello. En conclusión, todas las autoridades, incluyendo las administrativas, para cumplir cabalmente con el principio de legalidad emanado del artículo 16 constitucional,

²⁴ Primer Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito, al resolver la revisión fiscal 27/98, promovida por el administrador local jurídico de Ingresos de Mérida, en sesión de 1o. de octubre de 1998, por unanimidad de votos, sostuvo la tesis número XIV.1o.8 K, que aparece publicada en la página 1061 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, diciembre de 1998.

han de regir sus actos con base en la norma, observando necesariamente el sentido que la interpretación de la misma ha sido fijado por la jurisprudencia."

Posteriormente, en la actual Ley del SAT, se contempla en su artículo 34 fracción II, la obligación de este órgano fiscal, de indemnizar a los ciudadanos afectados por resoluciones contrarias a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad. De la misma manera, la actual Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, señala en su artículo sexto cuarto párrafo fracción II, la obligación de las autoridades fiscales de indemnizar a los particulares afectados cuando la resolución sea contraria a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad.

Así pues, si la propia ley contempla actualmente el castigo para la autoridad en el caso de afectar a los particulares con actos contrarios a la jurisprudencia de nuestro máximo Tribunal, lo cual se traduce en que la autoridad está obligada a conocer y respetar la jurisprudencia, ¿porqué no implementar como una herramienta más de la justicia administrativa, el hecho de que por lo menos, los órganos encargados de resolver los recursos administrativos en materia fiscal federal, que cuentan con todo un equipo de especialistas en derecho, atribuciones legales y recursos humanos y materiales; implementen como una obligación en sus resoluciones la observancia de la jurisprudencia?

4.3 PROPUESTA COMO RESULTADO DE LA INVESTIGACION

La propuesta del presente trabajo consistente precisamente en: **que la jurisprudencia se haga de observancia obligatoria para las autoridades encargadas de resolver los recursos administrativos en materia fiscal federal, con el fin de cumplir a cabalidad la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional y dar mayor certeza a los gobernados en la impartición de la justicia administrativa.**

Con lo anterior se pretende primordialmente señalar la posibilidad de establecer un escalón más en la evolución de la justicia administrativa entre los gobernados y el Estado Mexicano, y que puede tener beneficio para

ambos, en virtud de que la aplicación de la jurisprudencia a las resoluciones administrativos dará certeza jurídica a los contribuyentes que no se verán afectados por resoluciones caprichosas de la autoridad administrativa, evitando con ello un costo adicional en la defensa de sus intereses ante los tribunales; a la vez que la autoridad administrativa se evitará un gasto adicional en la defensa propia como autoridad demandada en los juicios consecuentes; así mismo los tribunales disminuirán su carga de trabajo en juicios que se pueden evitar con la actuación apegada a la ley de la autoridad administrativa.

En base en todo lo señalado en el presente trabajo podemos dar **respuesta a las preguntas del planteamiento del problema** de la presente investigación:

PRIMERA: Las autoridades administrativas en la actualidad, pueden NO observar la interpretación de la ley que hacen los Tribunales jurisdiccionales, en virtud de que no están obligados a aplicar la jurisprudencia, lo anterior en virtud de que solo están obligados a fundar y motivar sus resoluciones, independientemente de la interpretación particular que realicen de la ley en el caso concreto.

SEGUNDA: La observancia obligatoria de la jurisprudencia por parte de la autoridad administrativa en la resolución de los recursos administrativos en materia fiscal federal, puede ayudar a acrecentar la aplicación de la justicia administrativa, en virtud de que la jurisprudencia es la interpretación que hacen de la ley los Tribunales jurisdiccionales, tanto administrativos como judiciales, ante los que la autoridad administrativa deberá sujetarse como parte, en caso de controversia jurisdiccional, y acatar el fallo de los mismos.

TERCERA: Las autoridades administrativas encargadas de la resolución de los recursos administrativos en materia fiscal federal, están dotados de atribuciones legales, instrumentos jurídicos y el presupuesto económico necesario para integrar un equipo humano con capacidad técnica, material y profesional, que pueda hacer de la jurisprudencia un instrumento para emitir con mayor justicia y apego a derecho, sus resoluciones.

CUARTA: Hacer obligatoria la jurisprudencia en la resolución de los recursos administrativos en materia fiscal federal, puede hacer mas efectiva la obtención

de la justicia administrativa para los contribuyentes, quienes al no tener agravios en su esfera jurídica, no interpondrán controversias jurídicas, evitando con ello la intervención de los Tribunales jurisdiccionales con el costo que implica para el Estado, disminuyendo consecuentemente el gasto del aparato gubernamental, que se traduce en una disminución en el gasto público.

5.- CONCLUSIONES

PRIMERO: Los recursos administrativos en materia fiscal federal son instrumentos legales que utilizan las persona afectada por actos administrativos, para que la propia autoridad administrativa emisora de un acto revise su actuación y emita una resolución apegada al marco legal, sin que exista una controversia jurisdiccional

SEGUNDO: Los recursos administrativos en materia fiscal federal, parten de los principios y elementos teóricos necesarios para que se garanticen las garantías de legalidad, seguridad jurídica y audiencia; que contempla nuestra Carta Magna en sus artículos 14 y 16

TERCERO: Los recursos administrativos en materia fiscal federal, como son: 1.- Recurso de revocación para impuestos federales, 2.- Recurso de inconformidad ante el IMSS y 3.- Recurso de inconformidad ante INFONAVIT; Se encuentran debidamente regulados en cada uno de los ordenamientos jurídicos que los contienen a efecto de que las personas que se encuentren debidamente legitimados y en la hipótesis normativa particular, puedan desahogar el procedimiento administrativo hasta obtener resolución final, ajustada a derecho

CUARTO: Las autoridades Administrativas encargadas de la resolución de los recursos administrativos en materia fiscal federal, tienen debidamente regulados en sus estructuras organizacionales, los órganos especializados y con las atribuciones legales, así como los elementos humanos y materiales; a efecto de que los procedimientos legales y las resoluciones de los mismos recursos, se realicen de manera profesional y apegada a derecho

QUINTO: Los recursos administrativos en materia fiscal federal son un derecho para los contribuyentes legalmente establecido

SEXTO: La jurisprudencia es la interpretación de la ley con fuerza obligatoria realizada por los Tribunales Judiciales y administrativos, integrada conforme a la ley, y aplicada conforme a los principios de la misma, que es obligatoria para los órganos jurisdiccionales

SEPTIMO: La legislación que regula los procedimientos para la interposición y desahogo de los Recursos Administrativos en Materia Fiscal Federal, actualmente no establece la obligación de observar la Jurisprudencia para los órganos de las Autoridades Administrativas encargadas de resolver dichos recursos.

OCTAVA: La resolución de los recursos administrativos en materia fiscal Federal se sustentan en el derecho establecido por el orden Constitucional referente al principio de legalidad administrativa, así mismo se contempla a la Jurisprudencia como interpretación de la ley, por lo que cualquier interpretación de las autoridades administrativas contraria a la propia jurisprudencia, se considerará contraria a derecho y por tanto impugnabile ante los tribunales competentes, de tal manera que **considero como VIABLE y CONVENIENTE para nuestra sociedad, una nueva evolución de la legislación Federal a efecto de que los órganos del Estado encargados de la tramitación y resolución de los Recursos Administrativos en materia fiscal federal, sean incluidos entre las autoridades obligadas a observar la Jurisprudencia al emitir sus resoluciones.**

NOVENA: Como consecuencia de conveniencia y viabilidad expuesta en el punto anterior, **se beneficia:**

a) a los ciudadanos en carácter de Contribuyentes ó terceros afectados, al obtener resoluciones a sus Recursos Administrativos confiables y apegados a Derecho, evitando con ello la tramitación de Procesos Jurisdiccionales desgastantes anímica y económicamente.

b) a las Autoridades fiscales, al no tener que acudir como demandadas o responsables, en los juicios tramitados por los afectados inconformes con las resoluciones a los Recursos Administrativos

c) a los Tribunales Jurisdiccionales, al disminuir las cargas de trabajo, tiempo y costo; con la disminución de controversias jurisdiccionales

BIBLIOGRAFIA:

Obras completas:

DELGADILLO GUTIERREZ, Principios de Derecho tributario, LIMUSA, tercera edición

FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1981.

QUINTANILLA VALTIERRA JESUS, Trillas, México, 1988.

SIERRA ROJAS Andrés, Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1977.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, La Jurisprudencia en México, Primera Edición 2002

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, La Jurisprudencia su integración, 2ª Edición

Leyes y Reglamentos:

Constitución política de los estados Unidos Mexicanos

Ley de Amparo

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social

Ley del Servicio de Administración Tributaria

Ley Federal de los Derechos de los Contribuyentes

Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo

Código Fiscal de la Federación

Reglamento de la Comisión de inconformidades y valuación del INFONAVIT

Reglamento del Recurso de Inconformidades del IMSS

Reglamento interior del Sistema de Administración tributaria

Reglamento interior del Sistema de Administración tributaria