

# Capítulo IV

## Asesoría y Consulta, y Representación Legal

**Objetivo:** Conocer y analizar los procedimientos de asesoría, consulta y representación legal.



Las atribuciones sustantivas de orientación, asesoría, consulta y representación legal,<sup>134</sup> son servicios gratuitos que brinda **Prodecon** bajo los principios institucionales que la rigen y que se pueden solicitar de manera individual,

La Subprocuraduría de Asesoría y Defensa del Contribuyente (SADC) concentra las atribuciones sustantivas de orientación, asesoría, representación legal y defensa. Por su parte, la Subprocuraduría de Análisis Sistémico y Estudios Normativos (SASEN) tiene a su cargo, entre otras facultades, la de dar respuesta a las consultas que presenten los particulares respecto de actos de autoridad.<sup>135</sup>



#### 4.1 Asesoría

La asesoría<sup>136</sup> es el primer nivel de atención a los contribuyentes, y tiene como objeto atender y desahogar las solicitudes de los contribuyentes respecto de cualquier acción u omisión, definitiva o no, que de manera directa o indirecta afecte su interés jurídico o legítimo, que provengan de autoridades fiscales federales, o bien, de particulares; ofreciéndoles, en su caso, alternativas de solución a la problemática planteada y explicándoles el alcance jurídico de aquellos, así mismo comprende la atención a las solicitudes de servicio, en las que se dé apoyo al contribuyente para provocar el acto de autoridad que, en su caso, será motivo de la prestación de algún otro servicio. Dicho en otras palabras, a través del servicio de asesoría el contribuyente expone su problemática derivada del acto de autoridad, sin más formalidad que la de expresar su pretensión.

##### 4.1.1 Sustanciación del procedimiento

Cualquier persona, física o moral, puede solicitar el servicio de asesoría de **Prodecon**, si expone su problemática en cualquier tiempo y por cualquier medio, y **Prodecon** actuará conforme a lo siguiente:

- A. Atenderá y resolverá en ese momento, salvo que se requiera mayor análisis, seguimiento o documentación para prestar otro servicio.
- B. Remitirá el asunto cuando se esté en posibilidad de prestar otro servicio.

<sup>134</sup> Artículos 5, fracción I, Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente y 2, fracción VI, Lineamientos que regulan las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

<sup>135</sup> Artículos 20 a 25, Lineamientos que regulan las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

<sup>136</sup> Artículos 20 a 25, Lineamientos que regulan las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.



Expuesta la problemática, se asigna un Asesor a efecto de realizar el análisis del asunto y de la documentación exhibida, en su caso, que determina el servicio que se proporcionará.<sup>137</sup>

En la solicitud de servicio se sustenta la asesoría proporcionada y se precisa el área sustantiva de **Prodecon** que prestará el servicio que corresponda al contribuyente.

Si el servicio a proporcionar es el de representación legal y defensa, debido a que el problema planteado amerita acudir ante la autoridad fiscal o los órganos jurisdiccionales a través de la presentación del medio de defensa procedente, se remitirá el asunto al área de defensa. En cambio, si lo que procede es tramitar una queja en el caso de que el acto de autoridad posiblemente resulte violatorio de los derechos humanos del solicitante, el asunto se remitirá al área competente.<sup>138</sup>

En caso contrario, es decir, cuando el asunto planteado por el contribuyente hubiera sido resuelto a través de la asesoría proporcionada y no requiera la prestación de otro servicio de la Procuraduría, se dará por concluido el servicio.



#### 4.2 Orientación

La orientación comprende la atención a las solicitudes de servicio que no encuadran en los supuestos de competencia material de la Procuraduría, o bien aquellas en las que no se cuenta con algún elemento para determinar su competencia, con independencia de la persona que solicita el servicio.<sup>139</sup>

Dicho en otras palabras, se trata de aquellos supuestos en que la Procuraduría carece de competencia para conocer del asunto planteado por el solicitante, en cuyo caso la intervención de **Prodecon** se circunscribe a encaminar, dirigir o informar a la persona respecto de la instancia a recurrir; o bien, las acciones a seguir para solventar su asunto.

Por ejemplo, cuando un contribuyente acude a la Procuraduría para corregir su situación fiscal respecto del pago del Impuesto Predial. En este caso, la Procuraduría carece de competencia, por tratarse de un impuesto local.<sup>140</sup>

<sup>137</sup> Artículo 22, Lineamientos que regulan las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

<sup>138</sup> Artículos 20, 22 y 25, Lineamientos que regulan las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

<sup>139</sup> *Ibid.*

<sup>140</sup> Artículo 5, Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.





### 4.3 Consulta

A través del servicio de consulta, una persona física o moral puede solicitar la opinión de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente en su carácter de órgano técnico especializado en materia tributaria,<sup>141</sup> sobre algún aspecto relacionado con un acto de autoridad fiscal federal, o a fin de determinar el alcance y sentido de una norma jurídica en materia fiscal. Es importante señalar que las consultas no constituyen instancia. Reflejan las opiniones de la Procuraduría.

De esta manera, a través del servicio de consulta, una persona puede preguntar a **Prodecon** cómo se debe interpretar cierta disposición normativa o si la autoridad fiscal válidamente puede realizar ciertos actos o pedir determinados documentos, entre otros.

#### 4.3.1 Sustanciación del procedimiento

Cualquier persona física o moral puede presentar una consulta a **Prodecon**, siempre que cumpla con los siguientes requisitos:<sup>142</sup>

Presentar escrito en donde se exprese:

- A. El acto o actos de autoridad fiscal que motiva la consulta.
- B. Los motivos, la materia de la misma y el planteamiento específico.
- C. El nombre o denominación social de quien solicita la consulta, domicilio para recibir notificaciones, en su caso, el número telefónico y la dirección de correo electrónico para los mismos efectos.

Cuando el escrito de consulta no reúna los requisitos señalados, se prevendrá al contribuyente, por una sola vez, para que los subsane en el plazo de cinco días hábiles contados a partir de la notificación del requerimiento; transcurrido el plazo sin que se desahogue la prevención, la consulta será resuelta con las constancias que obren en el expediente.<sup>143</sup>

<sup>141</sup> Artículo 55, Lineamientos que regulan las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.  
<sup>142</sup> Artículo 50, Lineamientos que regulan las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.  
<sup>143</sup> Idem.



La respuesta a la consulta se hará mediante la emisión de un dictamen y en un plazo no mayor a 30 días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha de presentación, el plazo se podrá duplicar por una sola vez, en los casos que por su complejidad así lo amerite.<sup>144</sup>

El dictamen sólo podrá versar sobre interpretaciones normativas de disposiciones fiscales o aduaneras que estén involucradas en el acto de autoridad materia de la consulta.<sup>145</sup> Sin embargo, en aquellas consultas en donde los contribuyentes manifiesten que no existe acto de autoridades fiscales, la Procuraduría dictaminará la consulta con fundamento en el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos de su competencia material.<sup>146</sup>

Además, los pagadores de impuestos podrán acudir en consulta ante la Procuraduría como *amicus curiae* respecto de un acto de autoridad que sea objeto de un medio de defensa que se encuentre pendiente de resolución por el órgano competente; especialmente porque el acto materia de la consulta evidencie violación de derechos fundamentales.<sup>147</sup>

Notificado el dictamen que resuelve la consulta, concluye el procedimiento.



#### 4.4 Representación legal

A través de la facultad sustantiva de representación legal y defensa,<sup>148</sup> **Prodecon** se constituye en abogada defensora de los contribuyentes u obligados solidarios, promoviendo a su nombre los recursos administrativos procedentes o, en su caso, los juicios de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ejerciendo las acciones a que haya lugar, velando con oportunidad por los derechos de sus representados, hasta su total resolución.

El servicio de representación legal se presta de manera gratuita, siempre y cuando el monto del crédito fiscal no exceda de 30 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal elevado al año.<sup>149</sup> Es decir que cualquier persona, física o moral, que se ve afectada por algún crédito determinado por las Autoridades Fiscales Federales,<sup>150</sup>

144 Artículos 51 y 52, Lineamientos que regulan las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

145 Artículo 53, Lineamientos que regulan las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

146 Artículo 56, Lineamientos que regulan las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

147 Artículo 54, Lineamientos que regulan las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

148 Artículos 26 a 36, Lineamientos que regulan las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

149 Artículos 3, Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente y 27, fracción III, Lineamientos que regulan las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

150 De conformidad con el artículo 2, fracción VI, Lineamientos que regulan las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente; "AUTORIDADES FISCALES: Autoridades fiscales federales, las autoridades fiscales coordinadas y organismos fiscales autónomos".



puede solicitar este servicio, siempre y cuando no exceda la cantidad que asciende – para 2014– a \$736,825.50 M.N.

Para determinar la cuantía antes señalada, se considerará el monto histórico del crédito fiscal sin accesorios, actualizaciones ni multas. Cuando en un mismo acto se determinen dos o más créditos fiscales la competencia de la Procuraduría procederá si la suma total de los créditos no excede el monto aludido.

#### 4.4.1 Sustanciación del procedimiento

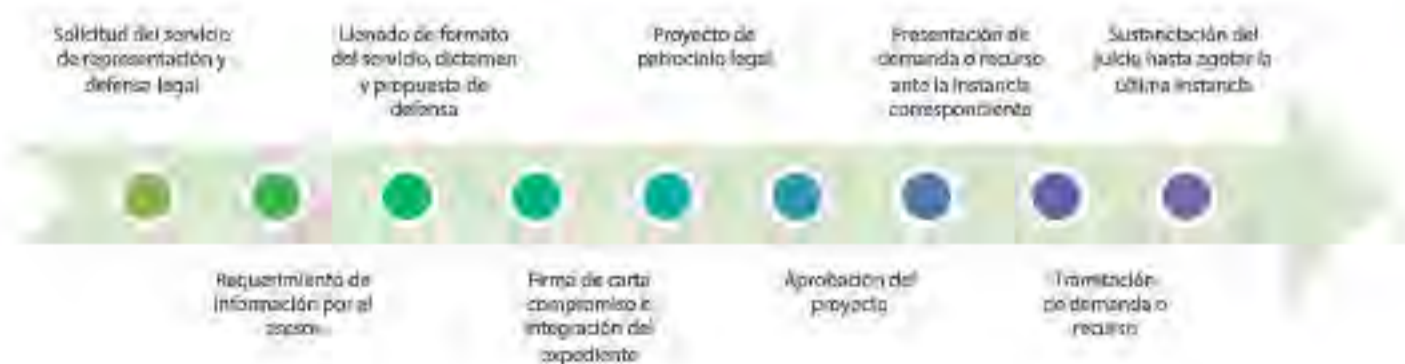
**Prodecon** puede fungir como abogada patrona de las personas físicas o morales que presenten su solicitud del servicio con la información que sea necesaria para darle trámite y que no cuenten con un abogado particular.<sup>151</sup>

El procedimiento de representación legal inicia con la solicitud del servicio, etapa en la cual el asesor jurídico puede requerirle mayor información y documentación al contribuyente o al solicitante del servicio, para la eficaz defensa, y debe comunicar al interesado las consecuencias jurídicas en caso de no proporcionarla.

Una vez obtenida la documentación necesaria, incluyendo la información generada con motivo de una investigación de una queja o reclamación, el Asesor Jurídico debe comunicar al contribuyente los alcances de la interposición de los recursos administrativos o medios de defensa que procedan, precisando con claridad los requisitos, plazos y términos establecidos en las disposiciones legales respectivas, así como las consecuencias de no cumplir con lo anterior.

El Asesor Jurídico debe formular un breve proyecto de patrocinio legal, en el cual, hace constar los antecedentes generales del caso, así como la estrategia que recomienda utilizar y los requerimientos probatorios, mismos que son autorizados por su superior jerárquico para la presentación de la demanda o instancia correspondiente.

El servicio de representación legal y defensa termina hasta la total resolución del asunto, y en caso de que la resolución traiga aparejada ejecución, hasta el total cumplimiento de aquélla.



<sup>151</sup> Artículos 5, fracción II, Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, y 29, fracción I, Lineamientos que regulan las actuaciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.



El artículo 160, segundo párrafo, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR) vigente en los ejercicios fiscales de los años 2010 y 2011 establecía que las personas físicas que únicamente percibían durante el ejercicio, ingresos por intereses en cantidad inferior a cien mil pesos, deberían considerar la retención efectuada por dichos intereses como pago definitivo además de no estar obligados a presentar la declaración correspondiente.

En virtud de esa disposición, el SAT desconoció el derecho de esta clase de contribuyentes a presentar declaración anual y, por tanto, a obtener la devolución de algún saldo a favor en caso de que la retención realizada resultara mayor al Impuesto Sobre la Renta del ejercicio anual. Lo que ocasiona que estos contribuyentes no tributen conforme a su real capacidad contributiva.

En cambio, los contribuyentes que percibían ingresos por intereses superiores a cien mil pesos estaban en posibilidad de presentar declaración anual y, por ende, acreditar el ISR que les fue retenido y obtener, en su caso, la devolución del saldo a favor.

#### 4.5 Estudio de casos

**Prodecon** conoció de varios casos en los que diversos contribuyentes vieron afectados sus derechos tributarios en virtud de que, aún y cuando presentaban ante la autoridad fiscal su declaración anual, ésta les negaba la devolución de saldos a favor en razón de que el monto por interés real acumulado manifestado era menor a \$100,000.00, y por lo tanto, la retención correspondiente se consideraba como pago definitivo.

##### 4.5.1 Personas físicas que sólo perciben ingresos por intereses en cantidad inferior a cien mil pesos

En tal virtud, algunos contribuyentes, con el patrocinio de **Prodecon**, reclamaron la inconstitucionalidad del párrafo segundo del artículo 160 de la LISR vigente durante los ejercicios fiscales 2010 y 2011, a través de la resolución mediante el cual se negaba la devolución del saldo a su favor del ejercicio por concepto de ISR.

En estos juicios **Prodecon** adujo que al interpretarse el artículo 160, segundo párrafo, de la LISR en la forma en la que lo estaban haciendo las autoridades, el precepto resultaba violatorio de derechos fundamentales de los contribuyentes, personas físicas, que únicamente percibían ingresos por intereses en cantidad inferior a cien mil pesos, considerando así que se violaban los siguientes derechos fundamentales:

A. Mínimo vital. Se violentaba porque los contribuyentes no podían efectuar deducción alguna, acreditamiento, pagos provisionales, ni el ajuste por inflación del cálculo de los intereses reales que constituían la base gravable de los ingresos por intereses,<sup>152</sup> y tampoco disponían de exenciones generales o restringidas, deducciones generalizadas o específicas, entre otros, que constituyen medidas

<sup>152</sup> Cf. Tesis 2a. LXIV/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* Novena Época, L. XXII, julio de 2005, p. 504.



positivas y negativas imprescindibles para evitar que la persona no cuente con las condiciones materiales indispensables que le permitan llevar una vida digna.

El mínimo vital es una proyección del principio de proporcionalidad tributaria, mediante la cual el legislador tributario, al diseñar el objeto de las contribuciones e identificar la capacidad idónea para contribuir, debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación, correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de la persona.

**B. Legalidad tributaria.** El artículo 160 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta resultaba contrario al principio de legalidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, principio que no se agota con que los elementos esenciales del tributo se plasmen por el legislador en la ley tributaria respectiva, sino además exige que se establezcan los elementos constitutivos de las contribuciones con un grado de claridad razonable, a fin de que los gobernados tengan certeza sobre la forma en que deben atender sus obligaciones tributarias.<sup>153</sup>

Lo anterior no acontecía cuando las personas físicas que únicamente percibían ingresos acumulables por intereses inferiores a \$100,000.00, eran gravadas con base en conceptos distintos al interés real que constituye la utilidad operacional o renta neta materia del impuesto y con una tasa distinta a la prevista en el artículo 177 de la ley de la materia.

Es decir, para la determinación del pago provisional (primer párrafo del artículo 160 de la LISR), que se convierte en definitivo para aquellas personas físicas que únicamente hayan obtenido ingresos por intereses en cantidad inferior a \$100,000.00 (segundo párrafo del artículo 160 de la LISR), se atendía a un elemento ajeno al objeto del gravamen, como lo era el monto del capital que daba lugar al pago de intereses o los intereses nominales, y a una tasa distinta de aquella prevista en el artículo 177 de la LISR para el cálculo anual del impuesto a cargo de las personas físicas.

**C. Equidad tributaria.** El artículo 160 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, resultaba contrario al principio de equidad consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues establecía una diferencia injustificada respecto de las personas físicas que obtenían ingresos por intereses acumulables inferiores a \$100,000.00 y de aquellas que percibían ingresos por intereses acumulables superiores a esa misma cantidad.<sup>154</sup>

Es de señalar que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo regula, esto es, las disposiciones tributarias deben tratar de

153 Cfr. Tesis P./J, 106/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, T. XXIV, Octubre de 2006, p. 5.

154 Cfr. Tesis P./CLM/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, T. VI, Noviembre de 1997, p. 82.



manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa.<sup>154</sup>

Los contribuyentes cuyo único ingreso acumulable eran intereses superiores a \$100,000.00, al acumular los ingresos correspondientes a los intereses reales (aquellos superiores a la inflación en la parte excedente a ésta) que les fueron pagados, podían reflejar las retenciones que les realizaron a manera de pago provisional, por lo que, en caso de que dichas retenciones fueran superiores al impuesto retenido, podían solicitar la devolución respectiva, en cambio, aquellos contribuyentes que sólo obtenían ingresos por intereses inferiores a \$100,000.00 y a quienes la retención efectuada se les consideraba como pago definitivo, no podían deducir el impuesto a su cargo con las retenciones que les realizaron.

Aunado a lo anterior, tampoco era posible determinar pérdidas y aplicarlas al impuesto a su cargo en ejercicios posteriores, a diferencia de aquellos contribuyentes que percibían ingresos por intereses superiores a \$100,000.00 y que sí podían calcular y reflejar las pérdidas en cinco ejercicios fiscales siguientes, tal y como lo dispone el artículo 159, quinto párrafo, de la LISR.

Además, resultaba inequitativo que el que percibía mayores ingresos por intereses pudiera tener acceso a las deducciones y al acreditamiento de los pagos provisionales que le fueron retenidos, así como a solicitar la devolución del saldo a favor que en su caso se podía generar y el que percibía menos de \$100,000.00 no tuviera acceso a ninguna de estas alternativas.

En conclusión, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de dos amparos en revisión, resueltos de manera unánime, declaró la inconstitucionalidad del artículo 160, segundo párrafo, de la LISR, al estimarlo violatorio de los principios constitucionales tributarios de proporcionalidad y equidad.<sup>155</sup>

De esta manera, se preservaron los derechos fundamentales de los contribuyentes personas físicas a presentar declaración anual y, de ser procedente, a recuperar total o parcialmente la cantidad que corresponda a la retención de los pagos provisionales realizados en el ejercicio.

#### 4.5.2 Interpretación *pro homine* del artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

La vía sumaria en el juicio contencioso administrativo federal nace en nuestro orden jurídico con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de 10 de diciembre de 2010, del Decreto mediante el cual, entre otras cuestiones, se adiciona a la Ley Federal

<sup>154</sup> Cfr. Tesis: P./J. 24/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, L. XI, Marzo de 2000, p. 35.

<sup>155</sup> Cfr. Tesis aislada de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Decimá Época, Libro XX, L. I, mayo de 2013, p. 686, de rubro: "RENTA. EL ARTÍCULO 160, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD. ILEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2012".



de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA) el Capítulo XI denominado "Del Juicio en la Vía Sumaria".

Una de las características esenciales del juicio en la vía sumaria es simplificar y reducir los términos procesales en la sustanciación y resolución del juicio. La procedencia de la vía sumaria está prevista en el artículo 58-2 del mencionado ordenamiento, en donde se establece que únicamente son susceptibles de impugnación en dicha vía aquellas resoluciones definitivas cuya cuantía no exceda de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y que además se trate de resoluciones:

- A. Dictadas por autoridades fiscales federales u organismos fiscales autónomos en las que se determinen o exijan el pago de créditos fiscales.
- B. Que únicamente impongan multas o sanciones a las normas administrativas federales
- C. Que requieran el pago de una fianza o garantía.
- D. Que se dicten en los recursos administrativos promovidos en contra de alguna de las anteriores.

Asimismo, de acuerdo con el antepenúltimo párrafo del artículo en cita, igualmente será procedente la vía sumaria cuando sin importar la cuantía, la resolución impugnada sea violatoria de: a) una tesis de jurisprudencia del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; o b) de una tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de inconstitucionalidad de leyes.

Es de destacar que estas dos hipótesis mencionadas constituyen el único supuesto en que la vía sumaria no resulta obligatoria para el actor, pues del artículo 14, fracción I de la LFPCA se ha interpretado que cuando la demanda de nulidad en la vía sumaria no se presente dentro de los 15 días será desechada, a menos que se trate del único supuesto de excepción de la vía (violación de jurisprudencia).

El artículo 58-2 de la LFPCA establece que la demanda se presentará, en los supuestos mencionados, en el plazo de 15 días, sin establecer la posibilidad de que una vez fenecido el referido plazo, pero estando dentro de los 45 días previstos para la promoción del juicio en la vía ordinaria, se estime presentada en tiempo la demanda en esta última vía.

Se considera que la interpretación del artículo 58-2 de la LFPCA debe hacerse atendiendo al principio *pro homine* establecido en el artículo 1° de la CPEUM, pues el término



previsto por ley para presentar una demanda de nulidad cuando proceda en la vía sumaria es de treinta días menos que lo señalado para la vía ordinaria en el artículo 13, fracción I, de la Ley procesal en comento (15 días), lo que incorpora una regla de excepción en cuanto a la reducción del plazo en perjuicio de los contribuyentes que resulten afectados por créditos fiscales de menor cuantía y en los casos que la ley señala.

**Prodecon** plantea que la determinación de procedencia de la vía sumaria a partir de un criterio de cuantía vinculado con otras diversas hipótesis, supone necesariamente el conocimiento por parte del justiciable de un tema jurídico especializado, a saber, el poder identificar la naturaleza jurídica de la resolución que lo afecta y precisar prácticamente desde el momento en que la misma se le notifica (en atención a la brevedad del plazo), si procede la vía sumaria, que reduce a la tercera parte la regla general de 45 días hábiles otorgados para la vía ordinaria.

Así, la obligatoriedad de la vía sumaria exige del afectado el conocimiento preciso de temas jurídicos de carácter sustantivo y procesal, tales como establecer si se trata efectivamente de un crédito fiscal determinado por una autoridad fiscal federal u organismo fiscal autónomo, así como si el monto impugnado en juicio sumario comprende el histórico de la contribución o incluye su indexación y recargos, o si en el caso, se trata de los otros supuestos de procedencia referentes a multas, requerimientos de fianzas o resoluciones a recursos; temas que como fácilmente puede advertirse resultan de alta especialización profesional.

Un juicio sumario de ninguna manera debería significar la disminución de los derechos de los gobernados, pues la instauración de esta vía, en todo caso, consiste en otorgar un mayor beneficio al contribuyente. En consecuencia, la no presentación de la demanda en la vía sumaria dentro del plazo de los quince días que se señala en el artículo 58-2 de la LFPCA debería repercutir únicamente en la pérdida del privilegio para acceder a esa vía rápida, pero nunca en la pérdida de la instancia.

En este mismo sentido, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente obtuvo fallo favorable de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver un amparo directo en revisión, en donde se señaló que en atención al principio del reencauzamiento de la vía, el artículo 58-2 de la LFPCA tiene que ser interpretado en el sentido de que la demanda de juicio sumario presentada después de los 15 días que establece dicho numeral, pero dentro del término general de 45 días señalado en el artículo 13, fracción I, de la ley en cita debe ser reencauzada, admitida y tramitada en la vía ordinaria.

**Prodecon** sostiene además que:

A. La autoridad jurisdiccional sólo puede hacer aquello que las leyes que regulan su actuación le facultan a hacer.



B. Al ser la vía sumaria del juicio contencioso administrativo una vía especial, también se regulan de forma especial los supuestos de improcedencia para su tramitación, siendo en este caso el artículo 58-3 de la LFPCA el que contiene las causales de improcedencia de esta vía, ya que las normas que restringen derechos deben estar previstas expresamente en la ley. Es de señalar sin embargo, que no se menciona como causal de improcedencia la presentación de la demanda fuera del plazo de 15 días regulado en el artículo 58-2 de la LFPCA, contrario a lo que ocurre en la vía ordinaria en donde el artículo 8, fracción IV de la misma ley sí contempla como causal de improcedencia la presentación de la impugnación fuera de plazo.

C. Entonces, al no contar la autoridad jurisdiccional con la facultad especial, dentro del juicio contencioso en la vía sumaria, que le permita declarar como improcedente la tramitación de una demanda por haberla presentado fuera del plazo señalado en el artículo 58-2 de la LFPCA, no podrá ser válida la resolución que establezca la improcedencia por dicha causal.

La Procuraduría sostiene que no se puede obligar al gobernado a que sea él quien determine si la resolución de la cual se duele se ajusta o no a los supuestos para ser tramitada bajo la vía sumaria. Lo anterior ya que en virtud de lo señalado en el artículo 58-2 de la LFPCA, el contribuyente, sin importar la instrucción educativa que tuviere, deberá ser capaz de reconocer a cuánto asciende el monto histórico del crédito que pretende impugnar, esto es, sin actualizaciones, recargos o cualquier otro accesorio; si el acto que pretende impugnar fue emitido por autoridad fiscal federal u organismo fiscal autónomo; o si el acto a impugnar tiene la característica de ser una multa o sanción pecuniaria o restitutoria por no haber cumplido las normas fiscales o provenir de un recurso administrativo.

Con la interpretación que se le ha dado por algunas autoridades jurisdiccionales al artículo 14, fracción I, de la LFPCA, esto es, desechando por improcedentes las demandas presentadas fuera del plazo de 15 días hábiles, el contribuyente se ubica en una situación en la que, de no reconocer casi inmediatamente las características especiales que se prevén para la procedencia de la vía sumaria –y por ello no presentar la demanda de nulidad en el tiempo abreviado que se prevé para la vía sumaria–, perderá la oportunidad de impugnar el acto, no obstante que en la vía ordinaria se goce de un plazo de 45 días hábiles. Es así que en el corto tiempo del que dispone el contribuyente, desde el momento en que conoce el acto, deberá determinar si es impugnabile en la vía sumaria u ordinaria.

**Prodecon** considera que de sostenerse ese criterio (desechar las demandas que se promuevan fuera de los 15 pero dentro de los 45 días previstos para la vía ordinaria del juicio de nulidad) y toda vez que la procedencia de la vía sumaria se encuentra topada a poco más de \$100.000 M.N. (5 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, elevado al año), es evidente que esa interpretación opera en perjuicio de los sujetos o contribuyentes más vulnerables.



Estas consideraciones adquieren relevancia si se toma en cuenta que aquel contribuyente que pierda el plazo para la promoción de la vía sumaria, tendrá que recurrir a algunos otros elementos únicamente para poder provocar la procedencia del juicio de nulidad, por ejemplo apelar al recurso de revocación, cuyo plazo de 45 días permanece invariable en cualquier supuesto, lo que provocaría que el contribuyente tuviera que promover un recurso para poder acceder a la justicia, lo que es contrario plenamente a la intención del legislador al crear la referida vía sumaria, pues en lugar de conseguirse una justicia pronta y expedita se está obstaculizando el acceso a la jurisdicción, haciendo con ello aún más dilatoria y costosa la administración de justicia.

De igual forma, **Prodecon** sostiene que con esa interpretación se violenta el principio de equidad, ya que se da un trato distinto a contribuyentes que se encuentran ante una misma situación: contribuyentes que demandan la anulación de un acto administrativo que consideran ilegal o indebido; siendo que aquéllos que se encuentran ante una resolución de menor cuantía (hasta cinco salarios mínimos en el DF) y otras diversas hipótesis previstas por la referida ley (artículo 58-2) para la procedencia de la vía sumaria, se les da un plazo menor para poder estructurar la demanda que habrán de interponer, sin permitirles optar por la vía rápida o por demandar en la vía ordinaria, según convenga a sus intereses por lo que se otorga una mayor protección a los gobernados que impugnan actos no contemplados en la vía sumaria.

En noviembre de 2012, la Segunda Sala de la SCJN resolvió un recurso de revisión de amparo patrocinado por **Prodecon** en el que se planteó la inconstitucionalidad del artículo 58-2 de la LFPCA haciéndose valer los argumentos ya expuestos.

Dicho órgano judicial consideró que no debía interpretarse el artículo 58-2 de la LFPCA en el sentido de que la vía sumaria era obligatoria para quienes se ajustaban a lo señalado en dicho artículo, lo anterior por considerar violatorio del derecho de acceso a la justicia y de seguridad jurídica del justiciable el exigir que éste cuente con conocimientos suficientes en derecho y sea capaz de realizar valoraciones tales que pueda saber si del acto que van a demandar existe jurisprudencia emitida por la SCJN en materia de inconstitucionalidad o jurisprudencia del Pleno de Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que esa es una de las características de procedencia para la vía sumaria señalada en el citado artículo de la LFPCA, segundo párrafo, asimismo determinó que no era procedente declarar el desechamiento de una demanda de nulidad tramitada en la vía sumaria por considerarla extemporánea, ya que no existe norma alguna en el capítulo respectivo que señale como casual de desechamiento dicha situación.

En la resolución se determinó que para dar claridad al asunto planteado era preciso aplicar el principio de interpretación conforme con la Constitución, según el cual en caso de que una norma secundaria sea oscura y admita dos o más interpretaciones,



las autoridades jurisdiccionales, en ejercicio del control judicial de la ley, deben preferir aquella interpretación que al aplicarla dé un resultado conforme con lo que se establece en la Constitución federal, de tal forma que se preserve la constitucionalidad de la norma que se interpreta.

En dicha sentencia se reconoció que si bien en el artículo 58-2 de la LFPCA se establece que para tramitar el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria se contará con un plazo de 15 días hábiles a partir del día siguiente a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto que se impugna, no se señala qué es lo que ocurre si el gobernado presenta su demanda fuera de dicho plazo.

Así, la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal señaló que es posible arribar a la conclusión de que las demandas de juicio contencioso administrativo en la vía sumaria, presentadas fuera del plazo de los 15 días señalado en el artículo 58-2 de la LFPCA pero dentro del diverso de los 45 días hábiles contenido en el artículo 13, fracción I del mismo ordenamiento, deben ser admitidas y tramitarse en la vía ordinaria siendo inadmisibles que se niegue a los gobernados la posibilidad de hacer valer sus agravios ante los tribunales por el hecho de no haber presentado su demanda dentro de los 15 días hábiles, ya que ni siquiera existe disposición jurídica con la cual se pueda fundamentar el desechamiento de la demanda por extemporánea, además de que el gobernado no está obligado a saber si respecto del acto que impugna existe o no violación a criterios jurisprudenciales emitidos por la SCJN en materia de inconstitucionalidad de leyes o jurisprudencia del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo que supondría conculcar los derechos de seguridad jurídica y acceso a la justicia contenidos en los artículos 14 y 17 constitucionales.

La Segunda Sala de la SCJN señaló, además, que en estos casos se podrá acudir a la figura del rencauzamiento de la vía, esto es, que ante un error en la elección de la vía idónea para demandar sus pretensiones no es procedente el desechamiento del medio intentado, sino que en caso de existir otra vía en la cual se puedan valorar las manifestaciones hechas valer por el demandante se remita la demanda presentada a la vía que sí es la idónea, ya que de no ser así se estaría violando el derecho del gobernado de acceso a la justicia pues de considerar que se deba desechar la demanda, se estaría castigando al gobernado por la falta de claridad en la norma y se le exigiría que realice análisis jurídicos que sólo son exigibles a los órganos jurisdiccionales, ante tal situación la demanda deberá sustanciarse y resolverse en la vía ordinaria.

Asimismo, se señaló que no es obstáculo para arribar a dicha conclusión el hecho de que en el artículo 58-1 de la LFPCA se contenga la posibilidad de aplicar en lo previsto por el capítulo XI del juicio sumario, lo dispuesto en las demás disposiciones de la LFPCA, ya que las normas de restricción como lo es aquella en que se señalen las causales de improcedencia o sobreseimiento, deben estar reguladas expresamente.



En conclusión, la Segunda Sala de la SCJN ordenó la revocación de la sentencia dictada por el Tribunal Colegiado correspondiente para el efecto de que la Sala responsable del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dictara una nueva en la que señalara que se debe admitir la demanda intentada en la vía ordinaria conforme a lo ya expuesto.

Lecturas de apoyo:

Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, *Alcances del Servicio de Representación Legal y Defensas*, México, **Prodecon**, [http://www.prodecon.gob.mx/Documentos/masPublicaciones/alcances\\_del\\_servicio.pdf](http://www.prodecon.gob.mx/Documentos/masPublicaciones/alcances_del_servicio.pdf)

Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, *Principales problemas de los contribuyentes en el acceso a la justicia fiscal*, México, **Prodecon**, Serie de Cuadernos de Prodecon, no. 11, <http://www.prodecon.gob.mx/libros/c2/01.html>

Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, *Estado de los Derechos de los Contribuyentes en México*, México, **Prodecon**, [http://www.prodecon.gob.mx/informes/img/Edicion\\_especial.pdf](http://www.prodecon.gob.mx/informes/img/Edicion_especial.pdf)

Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, *Segundo Informe: Estado de los Derechos de los Contribuyentes a la luz de las facultades sustantivas de Prodecon*, México, **Prodecon**, [http://www.prodecon.gob.mx/Documentos/Transparencia/rendicionCtas/informe\\_final.pdf](http://www.prodecon.gob.mx/Documentos/Transparencia/rendicionCtas/informe_final.pdf)



## Preguntas y respuestas:

### 1. ¿Cuáles son las funciones sustantivas de la Subprocuraduría de Asesoría y Defensa del Contribuyente y en qué consisten?

R. Son las siguientes:

**Orientación.** Es la atención a las solicitudes de servicio que no encuadran en los supuestos de competencia material de la Procuraduría, o bien, de aquellas en las que no se cuenta con algún elemento para determinar su competencia.

**Asesoría.** Es el primer nivel de atención a los contribuyentes, empieza con la atención a las solicitudes de servicios de la Prodecon que encuadren en los supuestos de competencia material de la Procuraduría. También se considera Asesoría, aquellos casos en que siendo Prodecon materialmente competente, se provoqué o inhíba acto de autoridad para proteger los derechos del contribuyente.

**Representación Legal.** Es cuando la Procuraduría funge como abogada defensora de los contribuyentes u obligados solidarios, promoviendo a su nombre los recursos administrativos procedentes, o en su caso los recursos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ejerciendo las acciones a que haya lugar y velando con oportunidad por los derechos de sus representados, hasta su total resolución.

### 2. ¿Cómo se sustancia la Asesoría?

R. El contribuyente presenta una solicitud verbal o escrita, en la que:

- señala de la manera clara su problemática y su interés para que Prodecon intervenga.
- señala de manera clara tanto la problemática como su interés de solicitante para que intervenga **Prodecon**.
- se acompaña la documentación relacionada con el acto de autoridad en su caso.

### 3. ¿Cuál es el requisito de procedencia de la Consulta especializada y cómo se sustancia?

R. Para que proceda la consulta, se debe expresar:

- El acto o actos de autoridad que motiven la consulta.
- Los motivos, la materia de la misma y el planteamiento específico.
- El nombre o denominación social de quien solicita la consulta, domicilio para recibir notificaciones, en su caso, el número telefónico y la dirección de correo electrónico para los mismos efectos.

Presentada la consulta y después de su análisis se emite un dictamen abordando de manera congruente la totalidad de los cuestionamientos, notificándose al contribuyente en un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha de presentación.

### 4. ¿Cómo se sustancia la función sustantiva de la Representación Legal?

R. El procedimiento de representación legal inicia con la solicitud del servicio, en esta etapa el asesor jurídico puede requerir mayor información y documentación al contribuyente. Una vez obtenida la documentación necesaria, incluyendo la información generada con motivo de una investigación de una queja o reclamación, el Asesor Jurídico debe comunicar al contribuyente los alcances de la interposición de los recursos administrativos o medios de defensa que procedan, precisando con claridad los requisitos, plazos y términos establecidos en las disposiciones legales respectivas, así como las consecuencias de no cumplir con lo anterior.

El Asesor Jurídico formulará un breve proyecto de patrocinio legal, en el cual hará constar los antecedentes generales del caso, así como la estrategia que recomienda utilizar y los requerimientos probatorios, mismos que presenta a su superior jerárquico para su aprobación y consecuente autorización para la presentación de la demanda o instancias correspondientes. Es importante mencionar que el servicio se proporciona siempre y cuando el monto del crédito fiscal no exceda de 30 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal elevado al año —en 2014, esta suma asciende a 5736,825:50 M.N.

### 5. Describe brevemente el criterio de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente respecto de la Interpretación pro homine, del artículo 58-2 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

R. Atendiendo a que el principio *pro homine* establece que estando frente a una norma a la cual se le puede hacer varias interpretaciones, se le debe dar a dicha norma la interpretación que aporte mayor beneficio al ejercicio de los derechos, la Procuraduría considera que el artículo 58-2 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, debe entenderse como un privilegio para acudir a la vía sumaria, y en caso de no acudir a ella, no debe perderse la instancia, pudiendo acudir a la vía ordinaria.