



65  
2ej.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
ENEP ACATLAN

EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACION  
EN MATERIA FISCAL ¿ MEDIO DE DEFENSA O  
TRAMPA PROCESAL ?

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

ELVIA CHAVEZ SANCHEZ

*Director de la Tesis: Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutierrez*

Naucalpan de Juárez Estado de México Octubre de 1992

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## I N T R O D U C C I O N

En un país como el nuestro, donde la intervención del Estado es cada vez mayor, es de suma importancia requerir con más frecuencia y responsabilidad la actuación de la Administración Pública, toda vez que los particulares están sujetos en cada momento a la voluntad del aparato administrativo, que en diversas ocasiones se muestra un tanto cuanto hostil y, en consecuencia, aumenta la posibilidad de que se violen las garantías consagradas en la Constitución Política para protección de los particulares, sin que los afectados puedan, en determinado momento, ser restituidos en sus garantías violadas.

Es cierto que la actuación de la Administración Pública está sujeta al marco de legalidad establecido en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, y aunque el mismo aparato administrativo cuenta con los llamados recursos administrativos, con medios de defensa por medio de los cuales los particulares afectados por resoluciones emitidas por el Poder Ejecutivo Federal intentaran que sean modificadas o anuladas, estos no son suficientes o eficaces para que los gobernados logren su objetivo, toda vez que los

servidores públicos que conocen de los recursos no actúan con imparcialidad, ya que anteponen a los derechos de los particulares los intereses de la propia Secretaría: claro está que la figura jurídica de los recursos administrativos debe de seguir existiendo, lo que se debe modificar es el pensar de los Servidores Públicos que conocen de los recursos administrativos interpuestos resolviendo conforme a derecho y no en razón de los intereses de la propia Administración, ya que nos encontramos en un Estado de Derecho.

**CAPITULO I**

**GENERALIDADES**

## 1.1. EL EJERCICIO DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA

Para iniciar el estudio de las funciones del Estado, se hace necesario que tratemos los fines del mismo toda vez que según los fines serán las actividades. En este sentido Sayagues Laso (tratado de Derecho Administrativo) nos dice que:

"Según sea la opinión que predomine en cada país y en un momento dado acerca del debatido problema de los fines del Estado, dependerá la mayor o menor extensión de las actividades o tareas que el Derecho asigne a las entidades estatales." (1)

No se puede tener un estándar de lo que son los fines del Estado toda vez que los mismos han variado según el tiempo y el lugar y además existen corrientes que han negado la existencia de fines y otras se refieren a los fines objetivos o particulares de cada Estado o a los fines subjetivos del mismo.

La corriente más aceptada considera que el Estado tiene fines, -- que son la concreción de los fines humanos, ya que ... Por diferentes que quedan ser las acciones humanas y por múltiples formas

(1) Sayagues Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Ed. Martín Bianchi Altuna. Montevideo 1974. pág. 46.

que sean susceptibles de revestir los fines humanos, esta variedad de fines puede integrarse en algunos que valgan como superiores y últimos ... Los medios para conseguir estos fines superiores son varias, del propio modo que los fines intermedios; pero - la variedad de estos últimos tiende a convertirse no ya en un escaso número, sino en un solo fin.

En este sentido, el Dr. Georg Jellinek se pronuncia diciendo que:

"El contenido de los fines ha variado según al tiempo y lugar, ya que algunos han considerado que se concretiza en el bienestar general, otros lo circunscriben a la moral, otros a la seguridad o a la libertad, pero siempre encontraremos que "Toda actividad del Estado tiene como fin último desde este punto de vista, cooperar a la evolución progresiva, en primer lugar de sus miembros, no - solo actuales sino futuros, y además colaborar a la evolución de la especie ... (2) fines que pueden ser exclusivos o concurrentes, ya sea que se trate de " ... actividades que exclusivamente le correspondan, y actividades con las cuales procrea, ayuda y favorece o desvía las manifestaciones de la vida individual y social", que se manifiestan en actividades relativas a la afirmación de su --

(2) Jellinek, Georg. Teoría General del Estado. Ed. Albatros - - Buenos Aires, 1981 pág. 196.

propia existencia, a la seguridad y desenvolvimiento de su poder, así como a establecer el derecho y ampararlo, y favorecer a la cultura." (3)

"Para lograr la realización de sus fines propios, las entidades estatales actúan mediante actos jurídicos y operaciones materiales; las segundas son tan variadas como variados son los fines -- perseguidos.

Las entidades estatales realizan esos actos y operaciones en virtud de los poderes Jurídicos que el derecho objetivo establece. Dichos poderes Jurídicos son una aptitud para obrar de determinado modo o manera.

Atendiendo a las características de esos poderes Jurídicos, se -- distingue la potestad de legislación, de administración y jurisdiccional. Es lo que tradicionalmente se denominan funciones Jurídicas del Estado" (4)

Ya precisado lo que se entienda por fines del estado analizaremos las funciones mismas que son las actividades que el Estado realiza para poder cumplir con sus fines y que se circunscriben en -- tres: la función legislativa, la judicial y la administrativa, -- que es la que más nos interesa, las cuales se manifiestan como --

(3) Jellinek, Georg. Teoría General del Estado, Ed. Albatros. -- Buenos Aires, 1981 pág. 189.

(4) Sayagues Laso, Enrique. -- Ob. cit. págs. 34 y 35.



expresión concreta de normas, como solucionadora de conflictos jurídicos entre las personas y como aplicación concreta de la ley; como se desprende de lo visto, esas tres funciones del Estado no son otra cosa que la teoría de la división de poderes de Montesquieu pero sin esa rigidez con la que se concibió, toda vez que el poder legislativo puede realizar funciones administrativas desde el punto de vista material y así cada poder puede realizar funciones del otro.

A continuación definiremos lo que es la función administrativa:

#### 1.1.1. DEFINICION

Se tienen problemas para poder precisar la definición de función administrativa en virtud de que algunos autores tratan de definirla por exclusión diciendo que la función administrativa es aquella que no es Judicial ni legislativa, definición que no nos dice nada.

Algunos otros la definen desde el punto de vista del órgano, diciendo que es la actividad que realiza el poder ejecutivo, lo cual tampoco es válido porque, como lo señalamos en párrafos anteriores, la teoría de la división de poderes no es rígida, sino que cada poder puede realizar funciones de los otros.

Para el Dr. Delgadillo la función administrativa es "la realización de actos jurídicos o materiales, ejecutados de acuerdo con el mandato legal, que produce transformaciones concretas en el mundo de lo jurídico." (5)

De esta definición desprendemos que no se hace mención del órgano que la desempeña toda vez que formalmente, el ejecutivo es el único que la realiza; pero materialmente, es decir en atención al contenido, señala que es la ejecución de la ley que produce situaciones jurídicas individuales: definición que establece más concretamente lo que es la función administrativa y la cual consideramos en lo sucesivo para el desarrollo del presente trabajo de tesis.

#### 1.1.2. PUNTO DE VISTA FORMAL Y MATERIAL

Debido a que la teoría de Montesquieu es flexible y que un solo poder puede realizar funciones de los otros dos, existe la necesidad de clasificar las funciones del Estado en dos categorías:

a) Desde el punto de vista formal, subjetivo u orgánico, que consiste en atribuirle al acto la naturaleza del órgano de donde emana, con independencia de su contenido esencial.

(5) Delgadillo Gutierrez Luis Humberto Ob. cit. pág. 35.

b) Desde el punto de vista material, intrínseco o esencial, atien-  
de a la naturaleza intrínseca de la función, prescindiendo del or-  
gano al cual están atribuidas.

Normalmente coinciden el carácter formal y el carácter material -  
de las funciones, y así las funciones que materialmente tienen -  
naturaleza legislativa, administrativa o judicial corresponden -  
respectivamente a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial;  
es decir, que coincide el carácter formal y el material.

Pero existen ocasiones en que no hay esa coincidencia y es lo que  
nos impone la adopción de dos puntos de vista diferentes para --  
distinguir certemente las funciones del estado ya sea desde el  
punto de vista formal o material.

Ahora bien, una vez expresados los motivos que provocan la adoo--  
ción de los criterios citados diremos que:

"Para que un poder realice funciones cuya naturaleza sea diferen-  
te en sustancia de las que normalmente le son atribuibles, debe -  
existir una expresión expresa en el texto constitucional." (6)

"Desde el punto de vista formal u orgánico la función administra-

(6) Gabino Fraga.- Derecho Administrativo Ed. Porrúa México 1984  
pág. 25.

tiva. Será toda la función que realice el poder ejecutivo, aunque la naturaleza de los actos en que se manifieste tenga carácter legislativo o judicial" (7)

A continuación trataremos algunas ejemplificaciones de lo transcrito en el párrafo anterior:

Cuando el poder Ejecutivo realiza materialmente la función legislativa a través de los siguientes procedimientos:

- 1) Mediante la participación en el proceso legislativo, o en la formulación de iniciativas de leyes ante el congreso de la Unión (Art. 71 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos);
- 2) Mediante la expedición de las leyes a que se refiere el artículo 131 en su párrafo 2o. del máximo ordenamiento jurídico en materia arancelaria de comercio exterior; 3) Mediante la expedición de reglamentos, de leyes emanadas del Congreso de la Unión en los términos del artículo 89, fracción I, (Facultad reglamentaria) de la Carta Magna, y cuando realiza materialmente la función judicial al resolver controversias administrativas y laborales en Tribunales especializados.

"La función administrativa no está localizada en un órgano único. Indudablemente que el poder ejecutivo concentra la mayor suma de

(7) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Ob. cit. pag. 36.

funciones administrativas; pero tambien ejercen esa función el -- poder legislativo y el judicial." (8)

De todo lo expuesto concluimos que los poderes se coordinan, participan entre si, dejando aun la doctrina que plantea la separación rígida de los poderes para llevar a feliz termino los -- fines del Estado.

### 1.1.3. ELEMENTOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA

De la definición de función administrativa que establecimos y que consideramos la mas apropiada y que plantea la diferencia con la función legislativa y con la jurisdiccional o judicial que es la del Dr. Luis Humberto Delgadillo y que establece que: "la realiza ción de actos juridicos o materiales, ejecutados de acuerdo con -- el mandato legal, que produce transformaciones concretas en el -- mundo juridico", se desprenden los siguientes elementos:

- a) Realización de actos juridicos o materiales;
- b) Mandato legal y
- c) Crea situaciones juridicas individuales.

a) La realización de actos juridicos o materiales: las funciones

(8) Sayagues Lasso. Ob. cit. pag. 43.

del Estado se exteriorizan precisamente mediante la realización de actos jurídicos (actos de voluntad cuyo objeto es producir un efecto de derecho) y materiales (hechos naturales o voluntarios - que no trascienden al orden jurídico.)

b) Mandato legal: la actuación de que hablamos tiene que ser dentro y en cumplimiento a un mandato legal y

c) Crea situaciones jurídicas individuales, toda vez que al ejecutarse la ley, crea situaciones Jurídicas individuales, concretas.

## 1.2 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

### 1.2.1 CONCEPTO DE PROCESO Y PROCEDIMIENTO

Las funciones del Estado: la legislativa, judicial y administrativa, se ejercen mediante la realización de actos los cuales son de distinta naturaleza, unos que producen consecuencias jurídicas y otros que solo producen consecuencias de hecho, vgr: El Estado, al expedir leyes, dictar sentencias, dar ordenes administrativas, afecta el orden jurídico existente. Cuando construye carreteras, transporta mercancías y correspondencia, imparte enseñanza o servicios de asistencia esta realizando simples actos materiales que no trascienden al orden jurídico.

El acto material está constituido por actos naturales o voluntarios que no trascienden en lo jurídico, en tanto que el jurídico está constituido por un acontecimiento natural al que la ley vincula ciertos efectos de derecho, como el nacimiento, la muerte, etc. o bien por un hecho en que la voluntad humana interviene y en el que el orden jurídico entra en movimiento, pero con la diferencia respecto del acto jurídico de que ese efecto de derecho no constituye el objeto de la voluntad.

La forma de realización de esos actos es el procedimiento.

El acto administrativo requiere para su formación estar precedido de una serie de formalidades y otros actos intermedios; de esta manera, podemos expresar que el conjunto de formalidades que preceden al acto administrativo constituyen el procedimiento administrativo.

Para el maestro Acosta Romero el procedimiento es "todo el conjunto de actos señalados en la ley para la producción del acto administrativo" (5)

De la definición transcrita desprendemos que ese conjunto de actos deben estar señalados en la ley; ello en atención a la garan-

(5) Acosta Romero Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa México pag. 679.

tia del debido proceso toda vez que el procedimiento administrativo es de neta sustancia administrativa hace necesaria la aplicación de todos los elementos del debido proceso tal y como lo consagra el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y que esa sucesión de actos van encaminados a la producción del acto administrativo en sí que es la exteriorización o manifestación unilateral de voluntad del Estado tendiente a la creación, modificación o extinción de derechos y obligaciones.

Procedimiento para el Maestro Nava Negrete es "rito, cauce, el conducto integrado por actos que se ordenan a una finalidad" (10). En esta definición del Maestro Nava Negrete encontramos los mismos elementos que en la del Maestro Acosta Romero como son: conjunto de actos que se suceden entre sí y que persiguen un fin; pero consideramos más completo el concepto del Maestro Acosta Romero que establece que el procedimiento se identifica con la forma de realizar una serie de actuaciones dirigidas aun pronunciamiento, ese es su fin, que corresponde a una autoridad administrativa, es decir una del poder ejecutivo en su aspecto formal.

Como se desprende de lo expuesto el procedimiento administrativo

(10) Nava Negrete, Alfonso.- Derecho Procesal Administrativo. Ed. Porrúa México 1959 pag. 73 y 76.



es una unidad un todo que se encuentra constituida por un conjunto de actos que se suceden entre si y que tienden a la preparación de la expresión de la autoridad administrativa esa expresión es la exteriorización del acto administrativo mismo ya que este es la exteriorización de la voluntad de la administración pública que tiene por objeto producir consecuencias de derecho y se distingue del hecho jurídico en que este puede ser efecto de la naturaleza o del hombre pero sin buscar consecuencia de derecho: así mismo ese acto administrativo requiere para su formación estar precedido de una serie de formalidades mismas que constituyen una garantía de que la resolución que se dicta no se hace de manera arbitraria sino de acuerdo a las normas legales (procedimiento)

Ahora bien: una vez expuesta la definición de procedimiento, pasaremos a expresar la de proceso para que con posterioridad nos encontremos en posibilidad de asentar sus diferencias.

La idea Jurídica de proceso puede ser concebida en sentido amplio, como "una secuencia o serie de actos que se desenvuelven progresivamente, con el objeto de llegar a un acto estatal determinado." (11).

(11) Acosta Romero Ob. cit. pag. 279.

En este sentido vemos que habría proceso en cualquier función del Estado.

El Maestro Acosta Romero define al proceso atendiendo al fin del mismo que es la resolución de un conflicto. una controversia mediante la emisión de una sentencia: "Proceso es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad que es la resolución de un conflicto, la restauración de un Derecho o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia." (12)

Similar criterio tiene Calamandre "al decir que el proceso es una serie de actos coordinados y regulados por el Derecho procesal a través de los cuales se verificó el ejercicio de la jurisdicción" (13).

De las anteriores concepciones, aunque con distintas palabras los elementos similares son que es un conjunto de actos establecidos en un ordenamiento jurídico que se suceden unos de otros y que tienen como finalidad emitir una sentencia.

(12) Acosta Romero Ob. cit. pag. 679.

(13) Acosta Romero Ob. cit. pag. 680

### 1.2.2 DIFERENCIA ENTRE PROCESO Y PROCEDIMIENTO

De las definiciones expresadas en el punto anterior podemos obtener las diferencias entre proceso y procedimiento para quedar como a continuación se indica:

1.- En tanto que el proceso la finalidad es la resolución de un conflicto de una controversia; en el procedimiento es la realización de un determinado acto.

2.- En el proceso los actos se desenvuelven ante un tercero independiente e imparcial que esta por encima de las partes y que termina con una sentencia y el procedimiento esa serie de actos termina con un acto administrativo, con una decisión de la autoridad administrativa.

3.- El proceso es un conjunto de actos encaminados aun fin definitivo (sentencia) y el procedimiento lo constituye tramites y formalidades que preceden y preparan al acto administrativo.

4.- El proceso presupone la existencia de un conflicto de derechos; en el procedimiento administrativo el conflicto de derecho no surge sino hasta que se dicta la resolución o sea precisamente después de que se ha seguido todo el procedimiento administrativo.

5.- El proceso lo constituyen una serie de procedimientos; y el procedimiento esta dentro de un proceso ya que es la forma en que las actuaciones se realizan para producir un acto.

6.- En el proceso los actos coordinados van encaminados a que se verifique el ejercicio de la jurisdiccion que es la sentencia y - el procedimiento lo que se busca la realizacion de un acto.

Para finalizar expondremos lo que cita el Dr. Luis Humberto Delgado: "el proceso tiene a la satisfaccion de una pretension por via jurisdiccional, mientras que el procedimiento denota el aspecto formal, es decir, la forma que reviste el ejercicio de la accion y que puede darse tanto en materia judicial como en materia administrativa. Al procedimiento administrativo se le identifica como la forma de realizar una serie de actuaciones dirigidas a la manifestación de un pronunciamiento que corresponde a una autoridad administrativa." (14).

### 1.2.3 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Una vez que hemos dejado claro lo que es el proceso y el procedimiento y asentado sus diferencias procederemos a desarrollar el tema relativo al procedimiento administrativo en si.

(14) Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto. Ob. cit. pag. 161.

Partiendo de la idea de que el procedimiento es un conjunto de -  
actos que se suceden unos de otros y que preceden y preparan el -  
acto administrativo diremos que en el procedimiento administrativo  
no hay partes contrapuestas como si las hay en el proceso sino  
que hay una relacion entre la administracion y el administrado.

Para el Maestro Gabino Fraga, es "el conjunto de formalidades y -  
actos que preceden y preparan el acto administrativo" (15).

Acosta Romero afirma que "el procedimiento administrativo es todo  
el conjunto de actos señalados en la ley, para la produccion del  
acto administrativo." (16).

Para el Dr. Luis Humberto Delgadillo es "una unidad que esta inte-  
grada por un conjunto de actos coordinados entre si, que tienden  
a la preparacion de la expresion de la voluntad de la autoridad -  
administrativa." (17).

De las anteriores concepciones, aunque con distintas palabras, los  
elementos similares son que es un conjunto de actos que preparan,  
que anteceden al acto administrativo; pero el maestro Acosta Romé-  
ro agrega el elemento de que esos actos deben estar contemplados

(15) Gabino Fraga. Ob. cit. pag. 225.

(16) Gabino Fraga. Ob. cit. pag. 675

(17) Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto. Ob. cit. pag. 161.

en la ley, situación que desde nuestro punto de vista es de trascendencia si tomamos en cuenta que toda la actividad de la administración pública debe sustentarse en normas jurídicas; que la autoridad solo puede hacer lo que la norma jurídica establece al contrario del principio que reza que todo lo que no está prohibido está permitido, principio aplicable a los administrados únicamente.

Al respecto es de indicar que se deben cumplir con una serie de formalidades mismas que pueden o no existir; El Maestro Acosta Romero establece que "cuando la ley no señale procedimiento previo el particular no tendrá derecho a que la autoridad de cumplimiento a un determinado procedimiento; en cambio, cuando la ley reguladora de la emisión del acto que afecta al particular señale un procedimiento determinado, la autoridad administrativa está obligada a cumplir con las garantías constitucionales correspondientes" (18)

Lo expuesto resulta lógico toda vez que si no hay dispositivo que obligue a la autoridad a seguir determinados pasos, esta podrá actuar como mejor considere sin que el particular pueda obligarla a observar determinada formalidad; pero cabe agregar que si bien no debe la autoridad seguir determinado procedimiento por que no

(18) Acosta Romero, Miguel. Op. cit. págs. 680 y 681.

se establece, si debe, y esta constitucionalmente obligada a actuar atendiendo al principio de legalidad consagrado por el artículo 16 constitucional que a la letra dice:

Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención, sino por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y sin que estén apoyadas --aquéllas por declaración, bajo protesta de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha excepción de los casos de flagrante delito en que cualquiera persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata. Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su --más estrecha responsabilidad, decretar la detención del acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la --autoridad judicial. En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se

expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los terminos que establezca la ley marcial correspondiente."



Ahora bien, el Maestro Gabino Fraga al referirse a las formalidades del procedimiento nos dice que las normas del procedimiento -- serán distintas según se trate de un actuar espontaneo de la Administración Pública o de una actuación que ésta realice a instancia del particular estableciendo que independientemente de que la Administración actúe a petición de parte o de oficio y además no se llegue a producir lesión en los derechos de los intereses privados, deberá existir un mínimo de disposiciones, como son las -- que fijan el órgano competente y los motivos para iniciar el procedimiento, mismos que se encuentran consagradas en el artículo -- 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -- antes transcrito; pero cuando el procedimiento se inicia a petición de parte, la ley debe regular los requisitos que ha de llenar la instancia inicial la forma de acreditar la personalidad en caso de que se actúe por medio de representante, los documentos -- que deben acompañarse al primer escrito, el lugar de presentación y los medios de subsanar la falta de los requisitos exigidos así como los medios de prueba y las normas para su apreciación.

Estas cuestiones se regulan vgr. ya en el Código Fiscal de la -- Federación específicamente en el título V que trata los procedimientos administrativos, capítulo I intitulado de los Recursos Administrativos mismos que en sus artículos 116 a 125 establece los supuestos de procedencia del Recurso, de su interposición, de las

pruebas que se deben aportar y de la resolución que en su caso -- proceda.

Tanto Acosta Romero como Gabino Fraga coinciden en que si bien no en todos los procedimientos se debe observar las mismas formalidades, si es necesario que por mínimas que sean se debe cumplir con lo dispuesto en el multicitado artículo 16 Constitucional que establece el principio de legalidad.

Es de agregar que el procedimiento administrativo no siempre afecta los intereses de los particulares que es cuando realiza actos en su ámbito meramente de gestión administrativa entre sus órganos, sin interferir la esfera de los particulares; como el acto administrativo material que tampoco trasciende a la esfera de los particulares.

### 1.3 EL ACTO ADMINISTRATIVO

Para estar en posibilidad de desarrollar el presente punto, es necesario que estudiemos, aunque en forma breve pero a la vez substancial, lo que es el Derecho Administrativo debido a que los actos administrativos caen y son estudiados por esta rama del derecho, concretamente en lo que se refiere a la función administrativa como la que realiza el Poder Ejecutivo, es decir, en su aspecto

to formal, por lo anterior es inevitable definir lo que es el derecho administrativo. -

El maestro Miguel Acosta Romero lo define como " ... el conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares. " (19), como podremos observar, esta definición equipara al Poder Ejecutivo y la Administración Pública, lo cual nos remite a que el citado autor se refiere a lo que es la función administrativa en su aspecto formal, esto es, toma en consideración el acto mismo y no al órgano del Estado que la crea, porque en el sentido material sucede que el Poder Judicial excepcionalmente puede realizar una función administrativa, similar criterio utiliza el profesor Antonio Serra Rojas quien lo conceptúa como "... la rama de derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas como órgano del Poder Ejecutivo - Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios publi-

(19) Acosta Romero Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo, ed. sexta. Ed. Porrúa, México, 1984, pág. 9.

cos y demás actividades estatales. " (20), este concepto nos parece más completo ya que, a diferencia del anterior autor, agrega el elemento doctrina, situación que desde nuestro punto de vista es de trascendencia si tomamos en cuenta más se desarrolla va adquiriendo nuevos matices que los estudiosos del derecho van combi-  
lando y tratan de dar opiniones respecto de la compleja actividad que realiza el estado en nuestro país también otro elemento que - resulta es precisamente cuando hace referencia al derecho público interno ya que el derecho administrativo no tiene las mismas características en todos los países en donde el Estado realiza funciones administrativas, no trataremos de elaborar una acepción de lo que es esta rama del derecho porque podríamos ser negativos o simplemente tergiversar las resoluciones emitidas anteriormente, lo que nos llevaría a complacer el planteamiento y confundir lo que definíamos, pero al resultarnos, que para efectos del presente trabajo tomaremos como base en todo momento la definición última, para finalizar diremos que para Gabino Fraga el derecho administrativo "... es la rama del derecho público que regula la actividad del estado que se realiza en forma de función administrativa." (21)

(20) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1981, págs. 156-179.

(21) Gabino Fraga. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1984, pág. 13

De las anteriores concepciones, aunque con distintas palabras, los elementos similares son que es una rama del derecho público que regula la actividad del estado fundamentalmente la función administrativa que realiza el Poder Ejecutivo y sus relaciones con los diversos órganos públicos así como con los particulares para efectos del presente trabajo de tesis lo que más importa es la relación entre el estado y los particulares ya que estos últimos, por un acto de autoridad, pueden verse violados en sus garantías individuales o en sus derechos que tienen frente al Estado, lo que dará lugar a una controversia entre los mismos y originará que los administrados ejerciten su derecho de audiencia mediante los medios de defensa que las leyes prevén para estos casos, en este contexto diremos que la función administrativa debe de seguir ciertos lineamientos para cumplir debidamente con sus fines, esta es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de los actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales (22), del análisis de lo anterior podemos establecer tres elementos: en primer lugar que dicha función se debe realizar bajo un orden jurídico tanto de la aplicación de la ley como de la que le otorga al Estado facultad para su actuación; el segundo elemento será que los efectos deberán ser generalmente concretos e individuales y por último, estará revestido de actos materiales entendiéndolos como la exteriorización de voluntad del estado, este es

(22) Gabino Fraga, Ob. cit. pág. 63.

el punto medular a tratar en las siguientes páginas ya que la exteriorización de la voluntad de las autoridades administrativas - será precisamente a través de los actos administrativos en situaciones concretas individuales.

### 1.3.1 DEFINICION

Con este panorama podemos iniciar el estudio de lo que es el punto total del presente tema y que es el acto administrativo. Teniendo en consideración que el acto administrativo es la exteriorización de la voluntad de la administración pública que tiene por objeto producir consecuencias de derecho y se distingue del hecho jurídico en que este puede ser efecto de la naturaleza o del hombre pero sin buscar consecuencias de derecho, la voluntad aquí es unilateral ya que no toma en cuenta al sujeto al que va dirigido, diversos autores han conceptualizado al acto administrativo en los siguientes términos: " Es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente en ejercicio de la potestad pública esta decisión crea, reconoce, modifica, trasmite, declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutiva y se propone satisfacer - el interés general. (23)

Este concepto toma como punto de referencia el acto jurídico e. -

(23) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit. págs. 413 y 414.

el punto medular a tratar en las siguientes páginas ya que la exteriorización de la voluntad de las autoridades administrativas - será precisamente a través de los actos administrativos en situaciones concretas individuales.

### 1.3.1 DEFINICION

Con este panorama podemos iniciar el estudio de lo que es el punto total del presente tema y que es el acto administrativo. Teniendo en consideración que el acto administrativo es la exteriorización de la voluntad de la administración pública que tiene por objeto producir consecuencias de derecho y se distingue del hecho jurídico en que esta puede ser efecto de la naturaleza o del hombre pero sin buscar consecuencias de derecho, la voluntad aquí es unilateral ya que no toma en cuenta al sujeto al que va dirigido, diversos autores han conceptualizado al acto administrativo en los siguientes términos: " Es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente en ejercicio de la potestad pública esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutiva y se propone satisfacer - el interés general. (23)

Este concepto toma como punto de referencia el acto jurídico e -

(23) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit. págs. 413 y 4143.

general, más la característica principal es que aquí la voluntad siempre será unilateral misma que debe emanar de una autoridad, - en este caso administrativa, resulta interesante desglosar los -- elementos que integran tal concepto, pues como ya dijimos, la voluntad es el factor primordial del acto, sin embargo, la autoridad que lo emite debe tener procedencia legal de su proceder (la función administrativa debe apegarse a los dispositivos legales - que le atribuyen competencia) y por último, a diferencia del acto jurídico general, estos buscan la satisfacción de necesidades colectivas debido a que están encuadradas dentro del campo del derecho público, así vemos que la voluntad del estado debe de estar - contenida en una ley.

El acto administrativo para Andrés Serra Rojas es "... la declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio unilateral, externa concreta y ejecutora, que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto, la administración pública, en ejercicio de -- una potestad administrativa que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general. " (24), aquí aparece un nuevo - elemento que es la ejecución del acto, es decir, la autoridad administrativa tiene la facultad de ejecutar el acto emitido toda - vez que se persigue un fin común, en consecuencia, el cumplimiento del mismo debe hacerse de inmediato para mantener un orden y -

(24) Serra Rojas Ob. cit. pág. 238.



un equilibrio entre la administración pública y los administrados

### 1.3.2. CARACTERISTICAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Partiendo de la idea de que el acto administrativo es el que realiza la administración pública como el medio para manifestar su voluntad a los gobernados, realizándolo a través de un funcionario público competente para llevar a cabo sus funciones, diremos que el acto debe estar investido de ciertas características que lo distinguen y le otorguen la fuerza necesaria para que sean observados estrictamente, así tenemos que como primer característica las resoluciones administrativas deben ser legalmente ejecutoria toda vez que el Poder Ejecutivo tiene la potestad para hacer cumplir sus resoluciones, mediante un acto material - siempre escrito que se impone a la resistencia de los particulares por -- con llevar un interés público, aun y cuando el agraviado pueda recurrirlo, dicha ejecución se realizará de oficio o por el órgano administrativo correspondiente, las resoluciones, desde el punto de vista, son inmediatamente ejecutivas, salvo los casos en que -- una disposición legal establezca lo contrario o se requiera aprobación o autorización posterior. Antonio Carrillo Flores en su obra titulada La Justicia Federal y la Administración Pública, al hacer referencia sobre la ejecución de los actos administrativos nos dice: "... un acto administrativo es ejecutorio cuando la Ad-

ministración Pública no necesita contar con el apoyo de las autoridades jurisdiccionales para proceder a ejecutar y a exigir a -- los particulares aquello que el acto administrativo está mandado u ordenado." (25), consecuentemente, podemos enunciar que el particular no puede hacerse justicia por sí solo, la autoridad sí, la ejecutoriedad será la expresión técnica de la posibilidad de que la administración se haga justicia por sí misma, esto no es una norma general si tomamos en cuenta que una resolución que afecta y lesiona los intereses de los gobernados tienen diversos medios de impugnación para combatirlo y que llevaco a sus últimas consecuencias dará lugar a la intervención de los tribunales jurisdiccionales, sean administrativos o judiciales.

Al ser los actos administrativos los medios como se manifiesta la autoridad administrativa, esta actividad del estado debe de estar debidamente plasmada en ordenamientos jurídicos que les otorguen expresamente facultad de actuar, el principio de legalidad de los actos administrativos, dentro del derecho positivo mexicano, se establece en el artículo 16 de nuestra Carta Magna el cual en su primer concepto dispone que:

" Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que --

(25) Carrillo Flores Antonio.-La Justicia Federal y la Administración Pública.- Segunda edición, Ed. Porrúa, Mexico 1973 pág. 74

funde y motive la causa legal del procedimiento... " (26)

De la anterior descripción se desprende que los actos de autoridad deben de estar debidamente fundados y motivados, lo cual quiere decir, que los funcionarios que los emitan harán únicamente lo que permita la ley, tanto para sus facultades de actuación como el contenido del propio acto, por tanto, no opera el principio de lo que no está prohibido está permitido.

### 1.3.3. CLASIFICACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Es común que cuando se trata de establecer una clasificación de una materia en particular surgen tantas clasificaciones como autores las realicen, empero, en este tema en concreto, trataremos de exponer las que más se asemejen para establecer una hegemonía tanto en los conceptos como en su significado para que sea comprensible y agil el planteamiento a desarrollar, ya que si transcribiéramos todas las clasificaciones existentes solo sería redundar en los mismo, aunque con diferentes palabras, es por eso que hemos decidido tomar como punto de partida aquella que, para efectos didácticos, consideramos la más precisa, así tenemos la siguiente clasificación:

a).- Por las consecuencias que pueden producir: 1.- Materia---

les.- Cuando estos no caen dentro del campo jurídico, es decir, - no producen consecuencias de derecho; 2.- Jurídicos.- Como su nombre lo dice, producen consecuencias de derecho, estableciendo situaciones jurídicas concretas o generales.

b).- Por su finalidad: 1.- Actos Instrumentales.- Son los medios para realizar las actividades administrativas, algunos autores los denominan preliminares ya sea de trámite o de procedimiento, sirven de base para el surgimiento de un acto principal, en materia fiscal una visita domiciliaria; 2.- Actos Principales.- Son los actos definitivos de la administración, que tienden a cumplir con la finalidad del Estado, implican el ejercicio de la función administrativa, una liquidación de impuesto; y 3.- Actos de ejecución.- Su finalidad es la de hacer cumplir el contenido del acto principal aun y cuando los particulares se opongan, es la facultad económico-coactiva con que cuenta la Administración para hacer efectivas sus resoluciones.

c).- Por la voluntad que interviene: 1.- Acto simple.- Interviene una sola voluntad, un solo órgano del Estado sin que necesite de aprobación o refrendo, lo constituye una voluntad única; - 2.- Acto Complejo.- Lo componen dos o más voluntades pero con distintos objetivos, p. ej. refrendo ministerial, un órgano buscará el crear situaciones jurídicas para los gobernados y la otra vo-

luntad su publicidad o perfeccionamiento; 3.- Actos Colegiados.- Actúan diversas voluntades pero tienen como objetivo un mismo fin es decir, no habrá intereses distintos, tal es el caso de la expedición de un acuerdo delegatorio de facultades donde los órganos que intervinieron tendrán como finalidad única la de otorgar competencia a distintas unidades administrativas para el mejor desempeño de sus actividades; 4.- Acto Unión.- Las voluntades que intervienen buscan un fin distinto, pero su voluntad se ve manifestada en un solo acto, así tenemos que en el nombramiento de un funcionario el que lo designa tendrá como objeto investir a una persona para realizar las funciones administrativas para que el Estado cumpla con sus fines y el que lo acepta simplemente buscará obtener un trabajo; y 5.- Acto Colectivo.- La voluntad que lo integra persigue una misma finalidad y contenido que se reúnen para la manifestación común.

d).- Atendiendo a la relación que guarda el acto con la ley aplicable: 1.- Actos Obligatorios.- Son aquellos que la Administración Pública está obligada a realizar para cumplir con las funciones que le son propias y lograr el bien colectivo o satisfacer las necesidades de los gobernados; y 2.- Actos Discrecionales.- Son los que la autoridad puede realizar o no, queda a la libre apreciación del funcionario el emitir o abstenerse de dar cumplimiento a lo solicitado.

e).- Por su contenido: 1.- Actos destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares.- Este tipo de actos tienden a favorecer al sujeto que va dirigido, suelen otorgar derechos y aumentar las facultades de los gobernados; 2.- Actos destinados a limitar la esfera jurídica de los particulares; 3.- Actos por los cuales se hace constar un estado de derecho o de hecho (un registro o certificación).

f).- Atendiendo a su radio de acción: 1.- Internos.- Estos producen eficacia dentro de la misma Administración Pública y no obligan a los particulares por tanto, mediante tales actos no se pueden emitir otro que lesione los intereses de los particulares, el ejemplo mas común son las circulares, las cuales tienen como objeto establecer lineamientos, el debido cumplimiento de sus funciones; 2.- Externos.- Producen efectos fuera de la administración con relación de terceros (determinación de contribuciones).

La anterior clasificación es realizada para la mejor comprensión del acto administrativo ya que, como se puede observar, el mismo presenta diversos tipos de manifestaciones y efectos derivados de lo complejo que resulta el actuar administrativo, finalizaremos diciendo que los actos, para efectos de impugnación, ya sea buscando su revocación o nulidad deben ser definitivos, es decir, la resolución que agravie al particular no puede ser modificada de -

oficio por la autoridad emisora.

#### 1.3.4. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Como todo acto jurídico el administrativo está integrado por diversos elementos que le darán su eficacia para producir efectos jurídicos, así vemos que al producir la manifestación de la voluntad del Estado, en su función administrativa, y toda manifestación de voluntad emana de un sujeto con el objeto de perseguir un fin determinado, tenemos los siguientes elementos:

a).- Sujeto.- En todo acto jurídico existen dos tipos de sujetos a saber; el sujeto activo y el sujeto pasivo, el primero, en esta materia en específico, lo será siempre un órgano de la Administración Pública, el sujeto pasivo es el destinatario de la resolución administrativa, situación que generalmente recae en los particulares, los cuales tienen que cumplir con el contenido que de él emana, resumiendo, el que realiza el acto es la autoridad y va dirigido al gobernado.

b).- Voluntad.- Como ya expresábamos con anterioridad, puede manifestarse de distintas formas pero debe ser espontánea y por escrito, estar dentro de la competencia de facultades, no estar viciada de dolo, mala fe, error o violencia y principalmente fue

dada en los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto - que se adecue al tipo de conducta realizada por el particular para que el acto se encuentre motivado; por último, el funcionario que la emita debe gozar de plena libertad de actuación, si la voluntad se manifiesta en contraposición con lo expuesto, los particulares podrán hacer uso del derecho que la ley les otorga de impugnar las resoluciones administrativas, ya sea ante las propias autoridades emisoras o ante los tribunales administrativos, tomando en cuenta que los actos deben ser definitivos.

c).- Objeto.- Es el contenido mismo del acto, el cual obligará al sujeto pasivo a realizar o no una determinada conducta. el objeto puede ser mediato o inmediato o con ambos efectos, será inmediato el contenido textual del acto y mediato la realización que efectúa de él la persona a la que se dirige.

d).- Forma.- Es el momento en que se plasma en un documento - la manifestación de la voluntad de la autoridad emisora, es la materialización del acto, pudiendo surtir sus efectos jurídicos y - pueda ser apreciable por los sujetos pasivos.

e).- Motivo.- Son las condiciones o circunstancias que toma en cuenta el funcionario emisor para manifestar su voluntad, es el antecedente que provoca el acto, situación, ya de hecho ya de



gal, prevista por el ordenamiento jurídico aplicable como presupuesto necesario de la actividad administrativa.

f).- Finalidad.- El Estado como ente público debe perseguir en todo acto la satisfacción del interés general, es decir, no puede perseguir una finalidad en contravención a lo dispuesto en la norma jurídica, además, debe encontrarse dentro de la competencia del agente que realiza el acto que la ley establece para dicho efecto, si la autoridad al emitir un acto administrativo persigue una finalidad diversa a la que debió perseguir estará emitiendo una resolución que, de producir consecuencias legales, implicaría un notorio desvío del poder y por tal circunstancia se puede demandar la nulidad del acto ante los tribunales administrativos.

Teniendo como punto de partida que las autoridades, primordialmente, manifiestan la voluntad del Estado a través del acto administrativo, es de vital importancia estudiar lo que la doctrina denomina como el silencio de la autoridad, el cual, aunque en forma sui generis, es una forma en que los órganos administrativos externalizan su voluntad y que, a su vez, surten también efectos jurídicos. En anteriores épocas se discutió este punto y así tenemos que, mientras unos autores consideraban que el silencio de la autoridad se debería concebir como una respuesta afirmativa a la petición hecha por los particulares, otros en contrario opinaban

que ello debería de interpretarse como una negativa de la autoridad, es preciso hacer notar que en materia civil, concretamente en las relaciones contractuales, el silencio de una de las partes es una forma fáctica de acceder a las pretensiones de la contraparte, esto es lo que en términos comunes se conoce como el que calla otorga, situación que en materia fiscal no es aplicable por ser ésta una rama del derecho público.

Si consideramos que el artículo octavo constitucional obliga a las autoridades a respetar el derecho de petición en él consagrado, mismo que deberá ser contestado por escrito y notificado en breve término al solicitante, tendremos que en todos los casos, por regla general, las promociones deberán ser contestadas por las autoridades a quien se dirigen, no obstante lo anterior, debemos indicar que el número de peticiones que se dirigen a una misma autoridad son exagerados, la cual en ocasiones se ve impedida son exagerados, la cual en ocasiones se ve impedida a contestar alguna de ellas en el lapso de tiempo establecido por la ley.

En materia tributaria, y específicamente por lo que se refiere a los recursos administrativos, la autoridad ante la que se promueven debe dictar y notificar la resolución que a ellos recaiga en un término de cuatro meses, de no hacerlo así su silencio se interpreta como confirmado el acto impugnado, el contribuyente afec-

tado podrá recurrir ante el Tribunal Fiscal de la Federación solicitando la nulidad de la negativa ficta, ello atento a lo establecido por el artículo 131 del Código Fiscal de la Federación, - asimismo en su artículo 37 dispone que todas las peticiones formuladas por los particulares que no sean resueltas por la autoridad en un plazo no mayor de cuatro meses se entenderá negada la petición o solicitud.

Ello nos motiva a realizar una reflexión en el sentido de que en forma sistemática las autoridades, ya sea por carga excesiva de -- trabajo o por negligencia de los funcionarios encargados de dar -- debida contestación a la petición formulada o al recurso administrativo promovido, se abstengan de emitir resoluciones, puesto -- que si caen en esta conducta no es para perjuicio alguno, no así a los contribuyentes ya que de lo que se les replique depende el poder realizar un acto o no o simplemente estar convencidos, en -- el caso de los recursos administrativos de revocación, de que -- efectivamente existe una omisión de impuesto a su cargo lo que -- trae como consecuencia una incertidumbre total, lo anterior no -- obstante de que se regula que en estos casos se puede recurrir al tribunal administrativo competente o esperar la resolución que re -- caiga a la promoción, situación que conlleva al interesado a acudir a una instancia superior por demás innecesaria.

Criticamos esta forma de regular el silencio de la autoridad ya - que solapa inmejorablemente a las autoridades fiscales al retraso de las resoluciones, consecuentemente produce una serie de obstáculos para la verdadera justicia administrativa, que debería ser la naturaleza jurídica de los citados recursos administrativos, - pues de esta forma en todo momento es para perjuicio al solicitante tales como inseguridad en la constitución, ampliación de garantía del interés fiscal y constante molestia por parte de las oficinas ejecutoras que pretenden, en forma arbitraria, hacer efectivos los créditos fiscales, cabría detenernos a pensar qué sucedería si el silencio de la autoridad se interpretase como la ilegalidad del acto recurrido, seguros estamos que no culminaría el - plazo de los cuatro meses que tienen como gracia para responder - cuando ya se habría notificado la resolución al particular.

Para terminar con este capítulo, trataremos el punto que quedó - pendiente cuando hicimos referencia a los elementos del acto administrativo y que es el procedimiento administrativo, el cual se - puede definir de la siguiente manera "...está constituido por un conjunto de trámites y formalidades ordenados y metodizados en - las leyes administrativas, que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condiciona su validez, al mismo tiempo que para la realización de su -

fin." (27)

El procedimiento administrativo no es un acto gracioso de la autoridad, sino que debe ser respetado para estar acorde con lo establecido en la ley Suprema de nuestro país, concretamente en los artículos 14 y 16, ello quiere decir que la actuación del Estado debe subordinarse al orden jurídico establecido, la necesidad en nuestro derecho administrativo es una garantía constitucional, las leyes administrativas están integradas de tres partes y tales son: normas substantivas; normas adjetivas o de procedimiento; y normas sancionadoras, aun y cuando se adolezca de la falta de normas procedimentales la autoridad actuará de acuerdo con su ámbito de competencia, buscando como finalidad proteger el interés de la colectividad y al mismo tiempo debe respetar los reconocidos a los particulares.

Como elemento formal del acto administrativo toma suma importancia, ya que evita las posibles arbitrariedades de las autoridades, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en jurisprudencia ha externado que si en el procedimiento administrativo no se llenan las formalidades exigidas por la ley que se aplica, con ello se violan las garantías individuales del gobernado y procede concederle la protección federal para el efecto de que se subsanen las deficiencias del procedimiento, como se observa el procedi---

(27) Serra Rojas Andrés.- Ob. cit. pág. 227.

miento administrativo respetará en todo momento el principio de legalidad, ya que de no hacerlo así quebrantaría al mismo tiempo la ley y el interés de los particulares, violar el procedimiento previsto en la ley es crear un acto imperfecto.

Del artículo 14 constitucional se desprende dos garantías, la de previa audiencia y la de legalidad, esto es, el particular afectado tendrá que ser oído y vencido en juicio, como excepción a la regla tenemos el artículo 33 del mismo ordenamiento legal, que le otorga facultad al Poder Ejecutivo Federal para que expulse del territorio nacional a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, la necesidad del juicio previo se satisface si la autoridad que emite el acto ha respetado las normas de procedimiento señaladas en la ley, las cuales deben dar al afectado la posibilidad de defenderse.

Las bases fundamentales para procedimiento administrativo son: otorgar audiencia a las partes afectadas, especificación de los medios de prueba que se pueden ofrecer tanto para la Administración como por las partes en el procedimiento, determinación del plazo en que deben obrar los interesados, obligación de insertar en el cuerpo del acto una motivación, por lo menos sumaria, y fundamentación adecuada y circunstancias en las cuales debe ser notificada la resolución.

Ahora bien, en el acto administrativo hemos utilizado la expresión autoridad sin que hasta el momento hayamos puntualizado tal concepto, pues bien, ésta es la persona investida de mando, su carácter o representación emana de ser titular de un órgano del Estado y tener facultad de decisión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el juicio de amparo, las define como "Aquellas personas que disponen de fuerza pública en virtud de circunstancias ya de hecho, ya legales que, por lo mismo, están en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen." (28), para Ignacio Burgoa: "... es el órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución cuyo ejercicio engendra la creación modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada de una manera imperativa." (29).

Cuando el acto administrativo ha satisfecho plenamente los requisitos anteriores, tanto de forma como de fondo, exigidos por la ley, y previa la notificación, surte todos sus efectos jurídicos, en caso contrario procederá su nulidad, y en este momento cuando toman vital importancia los medios de defensa previstos en la ley

(28) Serra Rojas Andrés.- Ob. cit. pág. 259.

(29) Burgoa Orihuela Ignacio.- El juicio de Amparo, Ed. Porrúa, - México, 1986. pág.

mismos que examinaremos en el capítulo subsecuente, en contra de resolución definitiva.

#### 1.4 LA DEFENSA JURIDICA DE LOS PARTICULARES FRENTE A LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Durante el desarrollo del presente punto trataremos de manera muy general lo relativo a las diferentes opciones del particular o sujeto pasivo para recurrir las resoluciones de autoridad que se aparten de la ley tanto en el ámbito Administrativo como son los recursos administrativos ante la misma autoridad o superior Jerárquica según sea el caso o en el Jurisdiccional que ya es la Interposición de un medio de defensa ante el Tribunal Fiscal de la Federación por lo que trataremos los primeramente citados:

##### 1.4.1 LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

La Administración Pública debe sustentar su actuación frente a los particulares, en la legalidad de sus actos.

Pero no siempre la actuación del poder público se ajusta a los ordenamientos jurídicos en que se funda ya sea por exceso en el cumplimiento de sus funciones, o interpretaciones erróneas, lo que provoca agravios al particular.



Frente a estos actos, los particulares afectados, cuentan con medios de defensa en la esfera administrativa, mismos que se agotan en esta Area para evitar recargos en las labores de los tribunales y para lavar la ropa sucia en casa, y que son los recursos administrativos.

En este sentido el Dr. Luis Humberto Delgadillo establece en su libro Elementos de Derecho Administrativo 2o. Curso que "La posibilidad de irregularidades en la actuación de la Administración Pública exige el establecimiento de medios de control ya sea por los propios órganos administrativos, a cargo de quien emitió el acto, o de su superior jerárquico, o por los diferentes órganos jurisdiccionales de naturaleza administrativa o judicial" trataremos de conceptualizar lo que son los recursos administrativos diciendo que son los medios de defensa con que cuentan los particulares para combatir una resolución administrativa que le cause agravios, cuya finalidad es buscar que la autoridad administrativa, encargada de substanciarlo y resolverlo, lo revoque, modifique o anule. A decir del Maestro Gabino Fraza 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, anule o lo reforme en caso de encontrar compro-

bada la ilegalidad o inoportunidad del mismo" (30). Como se desprende de esta definición, viene a ser un medio mediante el cual la autoridad esta facultada para corregir sus propios errores plasmados en la resolución sujeta a controversia, es decir, es una posibilidad de que la administración pública auto-tutela sus propios actos, ya revisándolos, reformandolos o anulandolos.

Es de resaltarse que tales medios de defensa forzosamente deben de contemplarse en la norma jurídica, así lo estima la definición que a continuación transcribiremos: "Es un Derecho de instancia - que debe estar clara y específicamente consignada en la ley o reglamentos aplicables al caso controvertido, es una instancia que impugna la resolución de una autoridad y no una contradicción de derechos particulares, ni siquiera una contradicción de afirmaciones del exactor." (31)

Cabe hacer la salvedad de que para que los medios de defensa se puedan hacer valer ante las autoridades deben consignarse en la ley, de no ser así la promoción podrá considerarse de las contempladas en el art. 80. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(30) Gabino Fraga. Ob. cit. pág. 435.

(31) Briseño Sierra, Humberto. Derecho procesal Fiscal. Ed. Antigua librería Robredo. México 1975, pág. 100

En general, los Recursos Administrativos tienen como finalidad vigilar el control de la legalidad de que deben estar investidos - los actos de autoridad este es un derecho que se otorga a los particulares para que exijan, en virtud de los recursos a que la autoridad emisora se sujete a las normas aplicables al caso concreto.

Para que prosperen los recursos administrativos; se debe de cumplir con una serie de formalidades: debe de existir un acto previo, que sea el que se combata; el recurso necesariamente tiene - que estar establecido en ley; entre otras: estos puntos se desarrollarán en el capítulo siguiente por lo que aquí solo nos limitamos a enunciarlos.

#### 1.4.2 EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Una vez analizado el recurso administrativo como medio de defensa, para impugnar los actos de la Administración Pública, que lesionan los derechos de los particulares; pasaremos a tratar el -- punto relativo al contencioso administrativo.

Muchas de las veces, podríamos asegurar que en la mayoría, la Administración Pública no ejerce el suficiente debido control sobre sus propios actos toda vez que cuando se interpone un recurso ad-

ministrativo, específicamente el de revocación, en materia fiscal nos encontramos que no existe la imparcialidad que debiera reinar para resolver conforme a Derecho ya que los funcionarios de la Administración Pública piensan que siempre deben darle la razón a la misma al resolver el recurso e incluso existen políticas dentro de la propia administración que atentan contra los Derechos del recurrente como virgr. en caso de duda confirma, es decir que si el funcionario no tiene la suficiente capacidad intelectual, y no esta seguro de lo que esta haciendo, confirmará la resolución por política, misma que considero es por temor a revocar, o modificar un acto que se haya realizado conforme a derecho y ello vaya en detrimento de la propia Administración; al respecto el Maestro Gabino Fraga establece que: "El control que la Administración ejerce sobre sus propios actos, con motivo de los recursos administrativos es insuficiente para la protección de los derechos de los administrados, puesto que no existe la imparcialidad necesaria para llegar a considerar el propio acto o el acto del inferior como ilegal y para dejarlo, en consecuencia, sin efecto, y más cuando en el seno de la Administración los órganos de la misma proceden normalmente con criterios uniformes." (32)

Esta es la razón por lo cual se han establecido un control jurisdiccional de los actos de la Administración.

(32) Gabino Fraga.- Derecho Administrativo Ed. Porrúa México 1984 pág. 445.

Pero no en todas las legislaciones de los diferentes países se regula igual ya que en algunos quien se encarga es el poder judicial, en otros apenas existe una diferenciación en el seno mismo de la administración y en otro el control pertenece a los tribunales administrativos que se encuentran desvinculados tanto del Poder Judicial como de la Administración activa.

Como lo establece el Dr. Luis Humberto Delgadillo en su libro intitulado Elementos de Derecho Administrativo 2o. curso "El procedimiento contencioso administrativo presenta al particular una posibilidad mas para la defensa de sus intereses frente a los actos ilegítimos de la Administración."

El contencioso administrativo puede definirse desde un punto de vista formal y uno material.

Desde el Punto de vista formal el contencioso administrativo se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados tribunales administrativos. Desde el punto de vista material, existe el contencioso administrativo cuando hay una controversia entre particular afectado en sus derechos y la administración con motivo de un acto de esta, ese acto debe forzosamente provocar una controversia y ade-

mas ser administrativo y a su vez este acto administrativo debe tener el carácter de definitivo, es decir que ya se haya interpuesto el recurso administrativo y que se haya dictado la resolución correspondiente.

Desde el punto de vista formal el Contencioso administrativo significa toda controversia suscitada por un acto de la Administración que entra en la competencia de la jurisdicción administrativa; es decir que el órgano es el que da configuración al sistema. Pero para el conocimiento del Contencioso Administrativo material se pueden clasificar en dos grupos los sistemas adoptados en las legislaciones de los diversos países: el sistema de los tribunales administrativos y el de los tribunales ordinarios.

Para la adopción de los sistemas referidos, se ha considerado la teoría de la división de poderes es decir que el sistema de los Tribunales Administrativos no se permite la injerencia de los Tribunales Judiciales; pero a su vez la administración activa esta separada de la Administración contenciosa ya que para la primera constituye un obstáculo el ser juez de sus propios actos; y el sistema de los Tribunales Ordinarios se han creado en atención a que si se crean Tribunales Administrativos se esta invadiendo la esfera de acción Judicial. al respecto Bielsa afirma "que la autoridad Judicial ha sido creada precisamente para conocer o aplicar

la ley; a ella corresponde, impidiendo la violación de la ley, tutelar los Derechos de los ciudadanos, de los administrados en suma." (33)

Se hace necesario agregar que Francia es el país en donde ha llegado a su mayor perfección la jurisdicción administrativa; prueba de ello es que diversos países europeos tomaron como modelo el Consejo de Estado aunque con distintos elementos, de acuerdo al sistema constitucional de cada país, para introducir en sus respectivas legislaciones entidades dedicadas exclusivamente a dirimir las controversias entre los gobernados y la administración. Una de sus jurisprudencias de mayor relevancia fue la concepción de la que se conoce como desvío del poder consistente en "...Instrumento para el examen de las facultades de las autoridades administrativas, que anteriormente escapaba al control Judicial y que se ha introducido también en el ordenamiento mexicano de manera paulatina." (34)

En este contexto de ideas, tenemos que surge primeramente en Francia el Consejo de Estado, órgano encuadrado dentro del Poder Ejecutivo para dirimir las controversias entre la administración y los administrados, según un concepto muy rígido de la división de

(33) Citado por Gabino Fraja Ob. cit. pág. 442

(34) Fix-Zamudio Héctor.- Introducción al Estudio de los Recursos Administrativos, México 1982.

poderes " ... los jueces ordinarios no podían resolver los conflictos administrativos, de acuerdo con el principio de que: juzgar a la administración es también administrar." (35). Abundando al respecto, José Ovalle Fabela nos dice que el Consejo de Estado Francés "... surgió debido a que se entendió que el principio de la separación de poderes impedía al Poder Judicial interferir, -- así fuera juzgando, en los asuntos propios de la Administración... " (36)

Este órgano de Estado dentro de la Administración Pública, en sus inicios actúa como un tribunal de jurisdicción retenida, de conformidad con la Ley del 24 de mayo de 1872 a éste se le investió de autonomía, pasando, de esta manera, a ser un tribunal de justicia retenida a tribunal de justicia delegada.

Los tribunales administrativos en los Países Anglosajones.- En Inglaterra la resolución de conflictos administrativos, y con otra interpretación del principio de la división de poderes, fueron conferidos a tribunales ordinarios del Poder Judicial, toda -

(35) Fix-Zamudio Héctor.- Introducción a la Justicia Administrativa, El Colegio Nacional de México, 1983, pág 63.

(36) Algunas Consideraciones sobre la Justicia Administrativa, Revista de la Facultad de Derecho U.N.A.M., México, No. 110, - - - pág. 446.



vez que consideraban que si el Ejecutivo la resolvía invadía la esfera de ese poder, es así como surgen los tribunales administrativos al mismo nivel que los civiles y penales.

En los Estados Unidos de Norteamérica, debido a la influencia del sistema jurídico inglés, se instauraron organismos de justicia -- administrativa que funcionaban al lado de otros pertenecientes al Departamento Judicial, pero especializados en materia administrativa, es así como en el año de 1946 se expidió la Federal Administrative Procedure Act que contenía "...no sólo las reglas sobre el procedimiento interno ante la administración activa, sino también las disposiciones relativas a la tramitación ante los mencionados tribunales administrativos." (37).

Además de la distinta concepción de la división de poderes entre el Estado Francés y los sistemas jurídicos Anglosajones, lo que los diferencia plenamente es la posibilidad de que en estos últimos los gobernados pueden impugnar las decisiones dictadas por -- los tribunales administrativos, con funciones jurisdiccionales, -- ante los órganos judiciales comunes a través de los procedimientos establecidos para resolver controversias entre particulares, es decir, una revisión fiscal, situación que no ocurre en el Consejo de Estado Francés, donde sus resoluciones tienen el carácter de verdad legal y no puede impugnarse ante los jueces ordinarios.

(37) Fix-Zamudio Héctor. ob. cit. pág. 67.

Para culminar esta reseña citaremos la postura del sistema jurí--  
dico español por encontrarse ligado al nuestro. La justicia admi--  
nistrativa nace en el año de 1957, con la expedición de la Ley -  
Contenciosa Administrativa del 27 de diciembre, donde los órganos  
administrativos se encuadran dentro del Poder Judicial pero sus -  
resoluciones ya no son revisadas por los órganos jurisdiccionales  
ordinarios, su organización se encuentra formada por las Salas de  
lo Contencioso-Administrativas del Tribunal Supremo de España que  
por reforma de 1973 son considerados de apelación y conocen de -  
algunas materias como única instancia y las Salas de lo Contencio--  
so-Administrativas de las Audiencias Territoriales, órganos cole--  
giados que conocen de los procesos en primera instancia, cuyas --  
sentencias pueden ser recurridas en apelación ante las salas cita--  
das en primer término.

Como hemos podido observar habrá distintas formas de impartir --  
justicia administrativa, pero siempre su fin sera el de proteger  
a los gobernados contra los actos administrativos que por una u -  
otra razón causen agravio a los gobernados, así tenemos que, de--  
pendiendo del sistema jurídico del país que la imparte tendrá di--  
ferencias con otros sistemas jurídicos, es por ello que dentro de  
este contexto se dan dos tipos de tribunales administrativos, los  
que poseen una plena independencia para dictar sus fallos y los -  
que no la tienen, mismos que en la doctrina se conocen como de -

plena jurisdicción y de anulación, respectivamente.

#### 1.4.3 EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO

Una vez analizado el surgimiento de los tribunales administrativos en el devenir jurídico de diversos países pasaremos a reseñar como es que surgen en nuestro país.

En la Constitución de 1824 se creo un organismo similar al Consejo de Estado Frances, cuyas facultades eran de consulta y dictamen en algunos negocios de la Administración, sin que tuviera competencia jurisdiccional, posteriormente en 1836 se formaron los Tribunales de Hacienda, adscritos formalmente al Poder Judicial, que conocían de las reclamaciones de los particulares contra el ejercicio de la facultad económica-coactiva conferida a las autoridades encargadas de la recaudación de ingresos públicos, en 1853 se restableció, una vez más, el Consejo de Estado, con las mismas funciones que el anterior hasta el 25 de mayo del mismo año, fecha en la cual se le atribuyo facultad jurisdiccional para conocer de controversias relativas a obras públicas, ajustes públicos, contratos administrativos y rentas nacionales; actos de policía, agricultura y comercio en la industria; e interpretación, cumplimiento y ejecución de actos administrativos en general.

La constitución de 1857 le otorgo facultades a los Tribunales de la Federación para resolver las controversias que versaran sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales (art. 93, -- fracción I), volviendo a implantarse el sistema judicialista de -- justicia administrativa ya que en los juicios en que la Federa--- ción fuera parte conocian los tribunales judiciales federales integrados ya por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los -- Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, la Carta Magna de 1917 continuaba con el mismo criterio (art. 104, fracción I).

Con la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, 27 de agosto de 1936, se dio nacimiento al primer tribunal administrativo moderno el Tribunal Fiscal de la Federación, misma que implantaba innovaciones respecto de los juicios seguidos ante las autoridades judi ciales.

La Ley de justicia Fiscal tuvo una vigencia efímera ya que fue pu blicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1936 y se abrogó el mismo día y mes pero de 1939, fecha en que fe publicado en el mismo medio de publicidad el Código Fiscal de la Federación, en vigor a partir del 1o. de enero de 1939, el -- cual en su Título Cuarto insertaba una manera genérica el conten do de dicha ley, la vigencia del nuevo ordenamiento legal fue de 28 años y tres meses, es necesario resaltar que el 22 de enero de

1941 fue aprobado por el Pleno, de conformidad con las facultades que otorgaba la fracción VIII del artículo 159 del Código Fiscal, un Reglamento Interior para regular el funcionamiento del órgano jurisdiccional, publicado en el Diario Oficial de la Federación - el 19 de febrero de 1941.

Tal vigencia, del Código Fiscal, llegó a su fin con la aprobación por parte del Congreso de la Unión del nuevo Código Fiscal de la federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967 y en vigor a partir del 10. de abril del mismo año, en esta ley se excluyó lo relativo a la organización del Tribunal Fiscal de la Federación toda vez que el 24 de diciembre de 1966 se promulgó su primera ley orgánica publicada en el multicitado Diario el 19 de enero de 1967.

CAPITULO II

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

## CAPITULO SEGUNDO: LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

### 2.1 GENERALIDADES Y CONCEPTO

Una vez analizado el acto administrativo como medio de manifestación de voluntad de la Administración Pública, es menester señalar que cuando dichos actos no satisfacen las formalidades y requisitos de fundamentación y motivación exigidos por la ley, éstos pueden impugnarse ya sea en la vía administrativa o en el procedimiento Contencioso-Administrativo. Es el caso que en el presente capítulo nos ocuparemos únicamente de desarrollar lo relativo a los medios de impugnación en la esfera administrativa, llamados por la doctrina recursos administrativos.

Iniciaremos tratando de conceptualizar lo que son los recursos administrativos diciendo que son los medios de defensa con que cuentan los particulares para combatir una resolución administrativa que le causa agravios, cuya finalidad es buscar que la autoridad administrativa, encargada de substanciarlo y resolverlo, lo revoque, modifique o anule. A decir del Maestro Gabino Fraga 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, anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad e inoportunidad del mismo" -- (38). Como se desprende de esta definición, viene a ser un medio mediante el cual la autoridad esta facultada para corregir sus propios errores plasmados en la resolución sujeta a controversia, es decir, es una posibilidad de que la administración Pública auto-tutele sus propios actos, ya revisándolos, reformándolos o anulándolos.

Es de resaltarse que tales medios de defensa forzosamente deben contemplarse en la norma jurídica, así lo estima la definición -- que a continuación transcribiremos: " Es un derecho de instancia que debe estar clara y específicamente consignado en la ley o reglamento aplicables al caso controvertido, es una instancia que impugna la resolución de una autoridad y no una contradicción de derechos particulares, ni siquiera una contradicción de afirmaciones del exactor." (39). Cabe hacer la salvedad de que para que los medios de defensa se puedan hacer valer ante las autoridades deben consignarse en la ley, de no ser así, la promoción podrá considerarse como una petición de las contempladas en el artículo -- octavo Constitucional y, en consecuencia, quien resuelva no esta obligado a analizar el fondo de la cuestión planteada. Emilio Magain Manatou los define como " ... Todo medio de defensa al al--

(38) Gabino Fraga, Ob. cit. pag. 435

(39) Bruseño Sierra, Humberto.- Ob. cit. pag. 100.



cance de los particulares, para impugnar ante la Administración Pública los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida." (40), en general los recursos administrativos fueron creados debido a que los actos de autoridad, que lesionan los derechos otorgados por la ley a favor de los gobernados, pueden ser revisados por la autoridad administrativa para asegurar que cumplieron debidamente los requisitos de forma, motivo, contenido y fin que la propia disposición establece, la pretensión del particular en los recursos es que se modifique o revoque el acto tachado de ilegalidad (41), tiene como finalidad vigilar el control de la legalidad de que deben de estar investidos los actos de autoridad, este es un derecho que se otorga a los particulares, para que exijan, en virtud de los recursos administrativos que la autoridad emisora se sujete a las normas aplicables al caso concreto, el control de la legalidad implica la competencia, la forma, el motivo y el fin, toda vez que, en caso de quebrantamiento de estos elementos del acto, se cuenta con procedimientos administrativos para su restablecimiento, por lo tanto, el recurso es la posibilidad de que un particu-

(40) Rodríguez Lobato Raul. Derecho Fiscal, Editorial Harla, México, 1985, pág. 209.

(41) Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto.- Principios de Derecho Tributario. Editorial PAC, México, 1985. pág. 85

lar impugne, ante una autoridad, un acto o resolución, con el propósito de que sea emitida una nueva resolución, examinando la legalidad de la primera.

## 2.2 TIPOS

La doctrina los divide en tres grupos:

### 2.2.1 EL RECURSO ADMINISTRATIVO LA MISMA AUTORIDAD

En este caso la autoridad que los conoce, substancia y resuelve, a este tipo se le denomina reconsideración, inconformidad o de tutela, como ejemplo y concretamente en materia de recursos fiscales, tenemos que el recurso administrativo de revocación ( el cual será punto toral del siguiente capítulo ) que se interpone en contra de una resolución emitida por el Departamento de Liquidación de las Administraciones Fiscales Federales es resuelto por la propia autoridad emisora del acto.

### 2.2.2 EL RECURSO JERARQUICO O DE ALZADA

Es el el que se interpone ante autoridad distinta de la emisora del acto administrativo que, generalmente, es aquella de la que depende, es decir, el recurso es admitido, tramitado y resuelto -

por una autoridad superior de la que signó el acto recurrido, -- siempre y cuando exista algún dispositivo legal que le otorgue -- esa facultad, a decir del maestro Nava Negrete se clasifican: -- "... podemos hablar de dos grandes tipos o grupos de recursos: -- los que conoce y resuelve la autoridad autora de los actos impugnados y los que conoce y resuelve una autoridad diversa, que puede ser la que jerárquicamente es superior a la que dictó el acto reclamado u órgano administrativo especial. Convenimos llamar a -- los primeros recubos de reconsideración y recursos de revisión -- los segundos." (42). como ejemplo expondremos el siguiente, a partir de las reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de fecha 14 de enero de 1988, anterior al vigente el recurso administrativo de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, lo tramitará y resolverá la Administración Fiscal Federal de la que dependa la Oficina Federal de Hacienda que inicie el procedimiento económico-coactivo, a este tipo de recursos se les suele designar de jerarquía, de revisión o de alzada; para concluir este aspecto expresaremos que si el recurso se interpone ante autoridad incompetente, esta lo turnará a la que lo sea, ello de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 120 del Código Tributario Federal.

(42) Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo, Editorial Porrúa, México, pág. 103.

En relación a este tipo de recursos, de alzada el maestro Gonzalo Armienta en su libro intitulado Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos expresa lo siguiente: "Respecto de los recursos que se resuelven por la autoridad superior, en virtud de la propia relación de trabajo, esta puede ser proclive a confirmar la resolución impugnada." (43); respecto de lo que consideramos que efectivamente, la autoridad administrativa tiene como política confirmar los recursos respecto de los que se tenga duda, los que impugnen resoluciones que determinen créditos millonarios, y en general se puede decir que todos los que emitan sus dependientes. Lo cual hace que los recursos administrativos se aprecien como un obstáculo antes que un verdadero remedio procesal.

### 2.2.3 EL RECURSO ANTE ORGANOS ESPECIALIZADOS

Lo ideal sería que para que reinara la imparcialidad en la emisión de la resolución correspondiente al recurso interpuesto, se crearán órganos totalmente independientes de las autoridades emisoras y ejecutoras del acto impugnado.

Lo expuesto parece utópico, pero estamos seguros de que si existiera un órgano con personalidad jurídica y patrimonio propio se garantizaría una verdadera impartición de justicia expedita y efi

(43) Armienta Hernández Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. Ed. Porrúa, México 1991 pág. 75.

caz; al respecto, opina el maestro Gonzalo Armienta que este tipo de entidades se encuentran exentas de control administrativo lo cual originaría que se convirtieran en entidades soberanas ya que no existiría la posibilidad jurídica de que se ejerciera control sobre estas; y continua diciendo que: "Se puede pensar que las entidades autárquicas están exentas de todo control administrativo, pues si somos se apunta, tienen personalidad y patrimonio propio, se puede concluir que no podrá haber otra autoridad que pueda revisar sus resoluciones. (44)

Sin embargo, no sería lógico aceptar que esa autonomía pueda significar la imposibilidad jurídica de ejercer control sobre sus actividades, pues entonces se les daría el carácter de entes soberanos." (45).

Se dice que "existen dos tipos de controles en el campo de las autoridades autárquicas: uno es el que se ejerce por los mismos órganos de control interno; y el otro es el que se realiza por una entidad diversa." (46)

El primero de los controles referidos lo estaríamos al recur-

(44) Armienta Hernández, Gonzalo. Ob. cit. págs. 76 y 77.

(45) Armienta Hernández, Gonzalo. Ob. cit. pag. 77.

(46) Armienta Hernández, Gonzalo. Ob. cit. pag. 75.

so administrativo establecido en las entidades centrales; y el -- segundo se refiere a los recursos tendientes a controlar a los en -- tes autárquicos por órganos externos.

Para concluir aseguramos que si existe la posibilidad de que se -- ejerza control sobre este tipo de entes, si se crea un ente con -- la misma jerarquía con funciones de supervisión y control del -- ejercicio de las facultades de los entes autárquicos, como los -- llama el Lic. Armienta.

### 2.3 ELEMENTOS

De las definiciones expuestas en el punto respectivo, procurare-- mos obtener los elementos que componen a los recursos administra-- tivos, así tenemos que:

#### 2.3.1 DEBE ESTAR PREVISTO EN LA LEY

Es indispensable que así sea ya que de esta manera se estudiará y revisará la promoción del recurrente, y lo más importante, el par -- ticular afectado está en posibilidad de exigir, de quien resuelva su instancia, un nuevo estudio de la resolución en esta vía impug -- nada el Dr. Luis Humberto Degadillo Gutierrez expone que "... La ley debe preverlo expresamente en la ley que lo regula, toda vez

que las inconformidades resultan improcedentes". (47).

Para el Maestro Antonio Carrillo Flores este elemento es el mas importante y ello lo evidencia al externar: "... el recurso administrativo debe estar implicito en la ley, pues no existe en ausencia de ella, la cual estará vigente al momento de promoverlo, impugnándose una resolución administrativa." (48), en este orden de ideas manifestamos que todo recurso administrativo es ejercer el derecho de petición consagrado en el artículo octavo constitucional, pero no toda petición es un recurso, en este último caso, la autoridad administrativa no está obligada a estudiar el fondo del asunto planteado, sin embargo, sí tiene que dar una respuesta al particular en el lapso previsto en el dispositivo constitucional citado. El recurso administrativo en materia fiscal federal lo prevé el artículo 116 del Código Fiscal de la Federación al declarar:

- "Artículo 116.- Contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrá interponer los siguientes recursos:
- 1.- El de revocación.
  - 2.- El de oposición al procedimiento adminis-

(47) Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto Ob. cit. pág. 179.

(48) Carrillo Flores, Antonio Ob. cit. pag. 435.

nistrativo de ejecución." (49).

### 2.3.2 LA EXISTENCIA DE UN ACTO ADMINISTRATIVO PREVIO

Es precisamente el acto que se va a impugnar, por ser considerado por el particular como un acto que lesiona sus derechos, causando de esta manera una afectación o agravio al promovente, la resolución puede producir una afectación al derecho o a un interés legítimo del sujeto afectado. (50), para ser recurrido, es necesario que ya no pueda ser revisado de oficio por la autoridad emisora, esto es, estaremos en presencia de una resolución definitiva que puso fin a determinado procedimiento administrativo, este acto previo debe ser personal y concreto, concibiéndolo como la -- afectación individual a una persona sea moral o física, concreta y específica, únicamente a quien va dirigido el acto es a quien puede perjudicar, excepcionalmente afectará a un tercero, es la aplicación de la norma general a un caso concreto ya que para impugnar una norma jurídica general y abstracta procederá a interponer el juicio de Amparo. No está por demás recordar que la decisión de la autoridad debe de manifestarse por escrito.

(49) Código Fiscal de la Federación.

(50) Gabino Fraga, Ob. cit. pág. 435.



### 2.3.3 CAUSAR UN AGRAVIO AL PARTICULAR

En líneas anteriores indicábamos que el acto administrativo que se controvirtiera debería de causar un agravio, por ser esta la razón por la cual se pretende cambiar la determinación de la autoridad, como se observa este es un elemento íntimamente ligado con el anterior al establecer que el agravio es el contenido del acto del mismo, lógicamente que el derecho de promover el recurso está destinado al particular directamente afectado en su esfera jurídica o interés o un tercero que tenga un interés legítimo, a esta persona el derecho objetivo le reconoce como interés directo, como ejemplo pondremos una liquidación de impuestos, misma que causa uno o varios agravios al contribuyente destinado, quien impugnará la resolución será él mismo, no obstante esto, si se finca la responsabilidad solidaria a un tercero, de conformidad con lo estipulado en el artículo 26 del Código Fiscal de la Federación, este lo recurrirá porque la norma sustantiva ya lo legitima para ejercer el derecho teniendo la posibilidad, incluso, de impugnar el oficio determinante de contribuciones o accesorios, así como el propio oficio que finca la responsabilidad solidaria, el primero lo hará como tercero y el segundo como perjudicado directo, el agravio en pocas palabras, es la afectación directa o indirecta de un interés legítimo o de un derecho reconocido al concursante, ya por violaciones al procedimiento o de fondo.

#### 2.3.4 LA EXISTENCIA DE UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA COMPETENTE - PARA RESOLVER EL RECURSO

Como ya sabemos, puede ser la misma que emitió el acto o la que es superior jerárquica a ella, esta competencia puede estar prevista en la ley aplicable, en materia impositiva federal dicha -- competencia encuentra su fundamento en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al cual instituye las dos clasificaciones de recursos que hemos citado. El escrito de interposición del recurso puede presentarse ante la autoridad ejecutora, aun y cuando esta no deba resolverlo, sin embargo, lo remitirá a la que es competente (artículo 100 del Código Fiscal de la Federación), para no dejar en estado de indefensión al gobernado, decidiendo desahucio por improcedente". Sería oficioso establecer medios de defensa, si no existiera una autoridad competente para resolverlos, lo cual se debe observar en la misma ley citando a la autoridad competente de atribuciones para conocerlos y resolverlos" (51). Concluyendo, si el recurso administrativo es tanto un medio por el cual la administración pública puede realizar un control de la legalidad de sus actos, así como un procedimiento de impugnación debe ser admitido y substanciado por las autoridades administrativas, mismas que deben tener facultades para ello ya sea en la propia ley que los regula o en un reglamento, en el caso que nos ocupa, la Secretaría de Hacienda y Crédito

(51) Rodríguez Lebato, Raul. Ob. cit. pag. 214.

Público, tiene su competencia consagrada en su reglamento interior.

Estos elementos el autor Armando Porras López (52) los considera como principios que norman la naturaleza de los recursos, resumidos en los siguientes puntos: 1.- Principio dispositivo o a instancia de parte: El perjudicado tiene derecho a inconformarse en contra de la resolución judicial o administrativa dictada por la autoridad responsable; 2.- El recurso debe existir en la ley positiva: solo existirá el recurso si hay ley que lo establezca y reglamente; 3.- El recurso es accesorio de lo principal; El recurso nace como consecuencia de la existencia misma de la resolución dictada en un procedimiento, en la especie ya oficiosa o contencioso-administrativo; 4.- El recurso presupone que la resolución recurrida es formalmente válida: Esto aunque el contenido viole o desconozca derechos, pues aquí precisamente nace la causa que dará motivo a la interposición del recurso; 5.- Es un derecho renunciabile; 6.- El agravio debe ser inmediato y directo: Como consecuencias de la violación o desconocimiento de la ley o del derecho invocado por el recurrente; 7.- Todo recurso presupone una autoridad jerárquica superior; y 8.- Garantía del interés fiscal, tema que expondremos más adelante.

(52) Porras López Armando Derecho Procesal Fiscal, Textos Universitarios, México, 1974 pág. 74.

## 2.4 FORMALIDADES DE LOS RECURSOS.

Si bien es cierto que los recursos administrativos no deben de estar investidos de formalismos rigoristas, por traducirse esto en una trampa procesal y evitar que los afectados se defiendan, también lo es que la forma existente, aunque mínima, debe satisfacerse plenamente buscando hacer más ágiles los procedimientos a seguir y exista mayor certidumbre para el recurrente, a continuación explicaremos las pocas formalidades que presentan los actos administrativos:

### 2.4.1 INTERPOSICION POR ESCRITO

Esta formalidad lejos de ser una trampa procesal estimamos que es la vía idónea por la cual el promovente puede vertir sus argumentos en contra de la resolución que considere esta violando sus derechos, además es una constancia para que la autoridad estudie cada uno de los razonamientos en él planteado y los replique por separado, el escrito deberá contener:

a) Nombre y domicilio del inconforme; nombre del representante legal, si lo hay, indicar nombre, lugar para notificaciones y exhibir carta poder; autoridad, oficina, dependencia u órgano administrativo, autor o emisor del acto impugnado. No solo la resolución

se puede impugnar sino también, o únicamente, acto del procedi-  
miento de elaboración de la resolución. Es decir, en el recurso -  
administrativo, la inconformidad puede interponerse contra la re-  
solución que califique, clasifique, liquide un impuesto, imponga  
una multa, niegue un permiso o una autorización o cualquier otra  
resolución; pero además contra actos u omisiones ilegales realiza-  
dos por la autoridad en el procedimiento productor de las resolu-  
ciones; identificación del documento u oficio en que se haya dado  
a conocer al particular el acto impugnado, fecha, autoridad que -  
lo firma, dependencia que lo gira, etc.; las razones de su incon-  
formidad, que pueden ser de hecho y legales, pero estas últimas -  
no serán exigencias ni requisito para la admisión del escrito de  
inconformidad ni para que la autoridad examine el acto impugnado;  
y ofrecimiento de pruebas. (53).

Como se observa, es en este documento donde el contribuyente ---  
afectado da a conocer a la autoridad sus pretensiones, Humberto -  
Briseño Sierra comenta que deben de ofrecerse las pruebas, lo que  
es distinto de exhibirlas, toda vez que las mismas pueden no es-  
tar al alcance del promovente y son susceptibles de presentarse -  
después, la promoción debe estar firmada por quien este legalmen-  
te facultado, el artículo 204 del Código de Procedimientos Civi-  
les dispone:

(53) Nava Negrete Alfonso.- Ob. cit. pág. 94.

" Artículo 204.- Se reputa autor de un documento privado a quien lo suscribe salvo la excepción de que trata el artículo 206.

...

La subscripción hace plena fe de la formación del documento por cuenta del suscriptor, aun cuando el texto no haya sido escrito ni en todo ni en parte por el -- excepto por lo que se refiere a agregados interlineales o marginales, cancelaciones o cualesquiera otras modificaciones contenidas en él, los cuales no se reputan provenientes del autor, si no están escritos -- por su mano, o no se ha hecho mención de ellos antes de la subscripción." (54).

En materia fiscal federal el artículo 19 de Código Fiscal Federal refiriéndose a la firma del escrito, preve que se puede imprimir la huella digital cuando no sepa o no pueda firmar, señalando además los requisitos que debe contener el escrito.

El artículo 122 del mismo ordenamiento legal hace referencia particularmente a los recursos administrativos, indica que además de los requisitos del artículo 18 se deben señalar el acto que se impugna, los agravios que le causa el acto impugnado, las pruebas que ofrezca y los hechos controvertidos de que se trate, apuntan-

do de que en caso de que no se señalen se desechará por improcedente o se tendrán por no ofrecidas, según el caso.

#### 2.4.2 PRESENTACION OPORTUNA

Como en todo derecho de instar ante las autoridades, es preciso señalar un plazo para interponer el medio de defensa que proceda ya que no es posible que en cualquier tiempo se pueda ejercer el derecho. es lo que la doctrina denomina la oportunidad del recurso (55), estimamos que esta formalidad tiene su razón de ser, en virtud de que interponer el recurso administrativo es un derecho que consagra la ley, sin embargo, el ejercicio del derecho no due de estar suspenso en el tiempo, el término con que cuentan los causantes para interponer su medio de defensa ante las autoridades fiscales es dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surtió efectos la notificación del acto que se pretende recurrir, en principio el escrito de interposición debe de presentarse ante la autoridad que emitió el acto o ante la que puede ejecutarlo, teniendo como fecha de presentación la del día de la entrega, no obstante, también se puede presentar por correo certificado, en este caso se tendrá como fecha de interposición la de la entrega en la oficina de correos, pero si el ocursoante fallece dentro del plazo establecido este se suspenderá hasta por un año si antes no se hubiera aceptado el cargo de representante

(55) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Ob. cit. pág. 161.

de la sucesión, el interponer el recurso fuera de este plazo daría lugar a que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 124, fracción IV del Código Tributario Federal, se deseché por -- considerarlo improcedente, por estar impugnando un acto consentido, hay que hacer notar que en los plazos fijados en días no se -- contarán los días inhábiles, los que tengan vacaciones generales las autoridades fiscales ni los sábados ni domingos ni los festivos señalados en las leyes.

#### 2.4.3 PERIODO PROBATORIO

En toda controversia se ofrecerán y presentarán las pruebas que -- las partes consideren pertinentes, las pruebas son los medios -- idóneos para demostrar un hecho o un acto, es con lo que todo litigante soportara lo expresado para obtener sus pretensiones, las pruebas deben de ofrecerse en el escrito de interposición del -- recurso, es menester señalar que el artículo 123 del Código Fiscal de la Federación regula qué documentación se debe acompañar a la promoción, las pruebas serán valoradas por quien resuelva la -- instancia especificando los motivos que se tuvieron para desestimarlas o para evaluarlas. Solo los hechos están sujetos a prueba, el derecho lo estará únicamente cuando se funde en leyes extranjeras. Para la valoración concreta de cada una de las pruebas se observará lo dispuesto en el artículo respectivo del Código Federal



de Procedimientos Civiles.

#### 2.4.4 RESOLUCION DEL RECURSO

Como toda promoción que se presente ante las autoridades, el recurso será resuelto por quien sea competente para ello, resolución que tiene que estar debidamente fundada y motivada, ya intergrado el recurso se decidirá en el término fijado por la ley para lo cual se analizarán y estudiarán los agravios y las pruebas aportadas, dando contestación a cada uno de los agravios, señalando los razonamientos lógico jurídicos que se tomaron en cuenta para aprobar su procedencia o improcedencia, de no ser así el recurso no tendría eficacia plena no obstante existen resoluciones que se tardan demasiado tiempo en resolverse, sin embargo, " Es difícil suprimir de la tradición jurídica mexicana un instrumento como el recurso administrativo al cual se le ha atribuido, entre otras cosas, alargar exageradamente en el tiempo la resolución final a la controversia y, así mismo, que como instrumento de justicia no lo es, en tanto que la Administración Pública suele ratificar sus resoluciones administrativas" (56). El Código Fiscal de la Federación establece cuatro meses para que la autoridad dicte la resolución y la notifique al contribuyente, de no hacerlo se configurara la negativa ficta, pudiendo ser demandada por el recurrente ante la Sala Regional que corresponda del H Tribunal Fis-

(56) Nava Negrete. Alfonso. Ob. cit. pág. 102.

cal de la Federación o esperar a que se dicte la resolución respectiva.

Artículo 131.- La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de cuatro 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.

La resolución que ponga fin al recurso será una nueva resolución administrativa, y por lo tanto, susceptible de ser recurrida ante el referido Tribunal administrativo, la negativa ficta es la negación o las pretensiones del recurrente, no existiendo plazo determinado para hacer valer esta instancia, el término para que se configure la negativa ficta iniciará a partir de la presentación de la instancia o bien cuando se hubieren satisfecho aquellos requisitos necesarios para que la autoridad se encuentre en posibilidad de resolver, esta se encuentra facultada, pero no obligada, a suplir la deficiencia en que hubiera incurrido el ocurso al interponer su medio de defensa, al citar los preceptos no aplicables al caso concreto, pero dicha facultad no comprende la modificación de los hechos narrados.

### CAPITULO III

#### REGULACION DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACION

### CAPITULO III

#### REGULACION DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACION

Antes de entrar de lleno al estudio del recurso administrativo de revocación en materia fiscal, se hace necesario hacer mención de las bases constitucionales, legales y reglamentarias que marcan la competencia de las autoridades fiscales para conocer y resolver el recurso de revocación.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, de lo que se desprende que las autoridades Fiscales que tramiten y resuelvan el recurso administrativo de revocación deben ser competentes, en los términos de la Ley Organica de la Administración Pública Federal, el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que atendiendo a su jerarquía, a continuación se analizan:

#### 1.- MARCO LEGAL:

##### A.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

De este ordenamiento derivan todas las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para ejercer en el ámbito de su competencia frente a la esfera jurídica de los particulares, toda vez que de acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 14 de esta Ley, al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, Oficina, Sección y Mesa, y por los demás funcionarios que establezca el Reglamento Interior respectivo y otras disposiciones legales; estableciendo, por otra parte, en su artículo 16 que corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamento Administrativo el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero que para la mejor organización del trabajo, podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15 cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de la Ley o del Reglamento Interior respectivo deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares.

Asimismo, el artículo 18 de la ley que nos ocupa, dispone que en el Reglamento Interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que expida el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, de donde resulta el fundamento para la emisión del Re--

glamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, en el artículo 31 de la Ley invocada, se enumera el despacho de los asuntos que corresponden a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siendo de destacarse, por su importancia, lo dispuesto en su fracción II, que establece la facultad de cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes respectivas.

B.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO DE 22 DE FEBRERO DE 1992.

Este Reglamento entró en vigor el 25 de febrero de 1992 y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 del mismo mes y año el cual establece, de conformidad con el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las facultades que originalmente corresponden al Secretario de Hacienda y Crédito Público, las cuales en los términos de su artículo 4o. podrá delegar en las Unidades Administrativas de la Secretaría, excepción hecha de aquéllas que deban ser ejercidas directamente por el. Esta delegación se hará mediante Acuerdo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, no obstante lo anterior, el Secretario conservará en todo caso, la atribución de ejercer directamente las facultades que delegue.

Por otra parte, el artículo 2o. del Reglamento invocado, establece que para el despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contará con los servidores públicos y unidades administrativas que en dicho artículo se mencionan, entre las que se incluyen a las Administraciones Fiscales Federales, considerándolas como Unidades Administrativas Regionales.

Asimismo, el artículo 109 del Reglamento Interior que nos ocupa, dispone que la Secretaría para el mejor desempeño de sus facultades, contará con Unidades Administrativas Regionales, en el número, con la circunscripción territorial y en la sede que se fije - en los acuerdos del Secretario; y además, que, las materias y facultades de estas unidades se establecen en dicho Reglamento o se fijarán en los acuerdos de delegación de facultades del Secretario.

Por su parte, el artículo 111 del Reglamento citado, enumera las facultades que podrán ejercer las Administraciones Fiscales Federales dentro de la circunscripción territorial que a cada una corresponda, en los términos y con las excepciones, número, nombre y estructura que en el mismo se mencionan; asimismo, señala que - cada Administración Fiscal Federal estará a cargo de un Administrador Fiscal Federal, que será auxiliado entre otros, por el -

Subadministrador Técnico y los Jefes de Departamento de Recursos Administrativos, de Servicios y Asistencia al Contribuyente tratándose de las Administraciones Fiscales Federales en el Norte, Centro, Sur y Oriente del Distrito Federal y en Tlalnepantla, Estado de México; y por los Jefes de Departamentos de Servicios y Asistencia al Contribuyente "1", "2" y "3", si se trata de las demás Administraciones Fiscales Federales.

Ahora bien, la fracción XXXVII del citado artículo 111 en relación con el artículo 125 fracción I inciso C del Reglamento citado, establecen que las Administraciones Fiscales Federales, son competentes para tramitar y resolver todo lo concerniente al curso administrativo de revocación, cuando se controviertan sus propias resoluciones.

Cabe mencionar que dentro de estas quedan comprendidas las que emitan las Oficinas Federales de Hacienda como unidades administrativas de las Administraciones Fiscales Federales.

También serán competentes dichas Administraciones cuando se impugnen resoluciones de una autoridad aduanera que se encuentre comprendida dentro de su circunscripción territorial.

Asimismo, las Administraciones Fiscales Federales serán competen-



tes para cumplimentar las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, en la misma medida en que hayan tenido competencia de origen para emitir la resolución que puso fin a los recursos de revocación.

El recurso administrativo de revocación, es un medio de defensa legal de que disponen los contribuyentes contra aquellos actos de la autoridad fiscal, que consideren violatorios del principio de legalidad, siendo la propia autoridad administrativa la que los revisa para conocer si fueron emitidos conforme a lo que establecen las disposiciones legales, o de lo contrario proceder a dejarlos sin efectos, modificarlos, o confirmarlos según sea el caso.

### 3.1. SUPUESTOS DE FORCEDENCIA

De acuerdo al artículo 116 fracción I, en relación al 117 del Código Fiscal de la federación, procede al recurso administrativo de revocación, contra las resoluciones definitivas que:

#### 3.1.1. DETERMINEN CONTRIBUCIONES O ACCESORIOS

Dentro de estas resoluciones quedan comprendidas las que determinen un crédito fiscal al resolver consultas que formulen los interesados en situaciones reales y concretas sobre las aplicaciones

de las disposiciones fiscales y sobre las autorizaciones previstas en las mismas; las solicitudes de devoluciones de cantidades pagadas indebidamente al Fisco, o cuando legalmente proceda; o al resolver la improcedencia de la compensación operada por el contribuyente.

Por otra parte, también procede el recurso de revocación en contra de aquellas resoluciones que disminuyan la pérdida fiscal declarada, ya que aún cuando en ella no se determina una contribución en forma expresa, las pérdidas se reflejan en la determinación del resultado fiscal, el cual es la base para calcular el impuesto sobre la renta surtiendo efectos incluso para su determinación hasta en cinco ejercicios posteriores a aquel en que se produjo, por lo tanto aquellas resoluciones que disminuyen pérdidas fiscales declaradas, conllevan implícitamente la determinación de contribuciones a mediano plazo.

Igualmente procede el recurso de revocación en contra de resoluciones que modifiquen el saldo a favor de los contribuyentes toda vez que dicha modificación implica una modificación de contribución aun cuando como consecuencia de la misma no exista cantidad a pagar.

3.1.2. NIEGUEN LA DEVOLUCION DE CANTIDADES QUE PROCEDEN CONFORME A LA LEY

De conformidad con lo previsto por el artículo 22 del Código Fiscal de la Federación. Las autoridades fiscales están obligadas a devolver las cantidades pagadas indebidamente y las que procedan de conformidad con las leyes fiscales; las devoluciones podrán hacerse de oficio o a petición del interesado mediante cheque nominativo para abono en cuenta del contribuyente o certificados expedidos a nombre de este último, los que podrán utilizarse para cualquier contribución que se pague mediante declaración, ya sea a su cargo o que debe enterar en su carácter de retenedor. Los retenedores podrán solicitar la devolución siempre que esta se haga directamente a los contribuyentes. Cuando la contribución se calcule por ejercicios, únicamente se podrá solicitar la devolución del saldo a favor de quien presentó la declaración del ejercicio, salvo que se trate del cumplimiento de resolución o sentencia firmes de autoridad competente, en cuyo caso podrá solicitarse la devolución independiente de la presentación de la declaración.

3.1.3. SIENDO DIVERSAS A LAS ANTERIORES DICTEN LAS AUTORIDADES ADUANERAS.

Al respecto establece la Ley aduanera en su artículo 142 y contra:

las resoluciones administrativas definitivas dictadas por las autoridades aduaneras procederán los recursos establecidos en el -- Código Fiscal de la Federación (de oposición al procedimiento administrativo de ejecución y el de revocación).

Además prevé que "el recurso de revocación deberá agotarse por -- el interesado antes de interponer juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Cuando se interponga recurso de revocación en contra de las resoluciones que se dicten en los términos del artículo 31 y 122 de -- esta Ley, la autoridad aduanera podrá reponer el procedimiento -- administrativo, cuando así proceda antes de dictar la resolución que ponga fin al recurso así como resolver dicho recurso, emitir un nuevo acto que sustituya al impugnado." (57)

Adicionalmente, de conformidad con lo dispuesto por el artículo -- 129 del Código Fiscal de la Federación, las notificaciones de los actos administrativos son susceptibles de impugnación a través -- del recurso administrativo de la revocación, cuando el contribu-- yente alegue que un acto administrativo no fue notificado o que -- lo fue ilegalmente, siempre que dicho acto sea de los recurribles en los términos de las fracciones I y II del artículo 117 del or-- denamiento jurídico invocado.

(57) Ley aduanera vigente.

Al respecto es de precisarse que el particular podrá impugnar el propio acto administrativo de manera conjunta a la impugnación de la notificación.

Consideramos como regla general para la procedencia del recurso de revocación, el que éste sólo se puede hacer valer contra actos o resoluciones definitivas de la autoridad fiscal que afecte el interés jurídico del contribuyente.

Entendemos por afectación jurídica de los intereses del contribuyente, cuando el acto o la resolución limitan sus derechos o le imponen obligaciones, y se conceptúa que un acto o resolución es definitiva cuando al emitirse y notificarse al contribuyente afecta el interés jurídico de este mismo, situación ante la cual el sujeto pasivo puede interponer los recursos administrativos de revocación, además de algún otro medio de defensa que establezcan las leyes fiscales (Juicio de nulidad).

La interposición del recurso de revocación es optativo para el interesado antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación a diferencia del recurso de oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución el cual deberá agotarse previamente a la promoción del juicio ante dicho Tribunal.

La razón lógica por la cual la interposición del recurso de revocación se vuelve optativo, es debido a que como se impugnan cuestiones de fondo, estas pueden ser resueltas por la autoridad que las emitió o por el Tribunal Fiscal de la Federación por la importancia que reviste el fallo que recae al medio de defensa intentado, ya que se va a resolver en definitiva el asunto, a diferencia que en el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución en el cual, como no es una cuestión de fondo, sería inoportuno además de absurdo llamar la atención de los Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación para resolver un asunto que no versa sobre el punto medular o de fondo del asunto, siendo que la autoridad emisora pueda conocer de éste y dictar la resolución que corresponda al asunto.

En el caso de que se intente el recurso de revocación, sin que se cumpla con los supuestos de procedencia antes indicados, la autoridad desachará por improcedente como consecuencia.

### 3.2 REQUISITOS PARA SU TRAMITACION

Los requisitos para la tramitación del recurso administrativo de revocación se encuentran plasmados en los artículos 18, 121, 122 y 123 del Código Fiscal de la Federación preceptos que establecen:

Deberá interponerse por escrito o bien empleando la forma oficial que al efecto ha aprobado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que es el formato HRR-1 (anexo 1) o HJV-1 (anexo 2) y acompañar los anexos que esta requiere, dentro de los 45 días hábiles siguientes a aquel a que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado, que es el término que establece el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación para la interposición del medio de defensa.

Cuando a través del recurso administrativo de revocación se impugne la notificación de un acto administrativo, para el cómputo del plazo de 45 días deberá considerarse lo siguiente:

1.- Si al impugnar la notificación, el particular afirma conocer el acto administrativo y se resuelve que no hubo notificación o que este fue ilegal, el término se computará a partir del día hábil siguiente a aquel en que el interesado o su representante legal hubiese manifestado tener conocimiento del acto administrativo, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 129 en relación con el segundo párrafo del artículo 135 del Código Fiscal de la Federación; pero si se resuelve que la notificación fue practicada conforme a derecho, el plazo se empezará a computar a partir del día hábil siguiente a aquel en que surtió efectos dicha notificación.

2.- Si al impugnar la notificación el particular niega conocer el acto y se resuelve que no hubo notificación o que la misma fue ilegal, el plazo de 45 días se iniciará a partir del siguiente al en que la autoridad se lo haya dado a conocer, en atención a lo dispuesto en la fracción II del citado artículo 129 del mencionado Código Fiscal, pero si se resuelve que la notificación fue realizada conforme a derecho, el plazo se iniciará a partir del día hábil siguiente a aquel en que surtió efectos la notificación declarada válida.

Quando se interponga el recurso de revocación en contra de la determinación del crédito fiscal, se tiene la obligación de garantizar el interés fiscal con la intención de suspender el procedimiento administrativo de ejecución, ya que al haberse notificado el crédito obtenido y no pagarse este en forma espontánea, la autoridad una vez transcurrido el plazo que se concedió para realizar el pago (normalmente quince días o los plazos establecidos por la Ley) exigirá el pago de estos dentro del plazo señalado por Ley mediante el procedimiento administrativo de ejecución o económico-coactivo.

Por lo tanto no se ejecutarán los actos administrativos cuando se acompañen los documentos que acreditan que se ha garantizado el interés fiscal dentro de los quince o cuarenta y cinco días según



sea el caso, siguientes a la fecha en que surte efectos la notificación del acto cuya ejecución se suspende. Y cuando el contribuyente acredita que interpuso el recurso administrativo de revocación tendrá cinco meses para garantizar el interés fiscal (plazo que se considera suficiente para resolverle al contribuyente).

Cuando en el recurso de revocación se impugne únicamente algunos de los créditos determinados por el acto administrativo cuya ejecución fué suspendida, se pagarán los créditos fiscales no impugnados con los recargos correspondientes.

Si se contravierten sólo determinados conceptos de la resolución administrativa que determine el crédito fiscal, el particular pagará la parte consentida del crédito y los recargos correspondientes, mediante declaración complementaria y garantizará la parte controvertida y sin recargos.

En este supuesto, si el particular no presentara declaración complementaria, la autoridad exigirá la cantidad que corresponda a la parte consentida, sin necesidad de emitir otra resolución, si se confirma en forma definitiva la validez de la resolución impugnada, la autoridad procederá a exigir la diferencia no cubierta con los recargos causados.

No se exigirá garantía adicional si en el procedimiento administrativo de ejecución ya se hubiere embargado bienes suficientes para garantizar el interés fiscal, y no se otorgará garantía respecto de gastos de ejecución, salvo que el interés fiscal este constituido únicamente por estos.

En caso negativo o violación a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, los interesados podrán aplicar las reglas establecidas por el Código en comento para el incidente de suspensión de la ejecución.

Ya que hemos hablado en párrafos anteriores de garantizar el interés fiscal debemos mencionar cuales son las formas de como llevar a cabo este mismo.

PRIMERO: Se puede llevar a cabo a través de depósitos de dinero en las Instituciones de crédito autorizadas para tal efecto.

SEGUNDO: Prenda o hipoteca.

TERCERO: Fianza otorgada por Institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y exclusión.

CUARTO: Obligación solidaria asumida por terceros que comprueben

su idoneidad y solvencia.

QUINTO: Embargo en la vía administrativa.

Las garantías marcadas con la distinción SEGUNDO, CUARTO y QUINTO se harán efectivas a través del Procedimiento administrativo de ejecución.

Si la garantía consiste en Depósito de dinero en Institución nacional de crédito autorizado, una vez que el crédito fiscal quede firme se ordenará su aplicación por la S.H.C.F.

Tratándose de fianza a favor de la Federación, otorgada para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros, al hacerse exigible, se aplicará el procedimiento administrativo de ejecución con las siguientes modalidades:

a).- La autoridad ejecutora requerirá de pago a la afianzadora, acompañando copia de los documentos que justifiquen el crédito garantizado y su exigibilidad. Para ello la afianzadora designará, en cada una de las regiones competencia de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, un apoderado para recibir requerimientos de pago y el domicilio para dicho efecto, debiendo informar de los cambios que se produzcan dentro de los quince días siguientes al en que ocurran. La citada información -

se proporcionará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, - misma que se publicará en el Diario Oficial de la Federación para conocimiento de las autoridades ejecutoras. Se notificará el requerimiento por estrados en las regiones donde no se haga alguno de los señalamientos mencionados.

b).- Si no se paga dentro del mes siguiente a la fecha en que surta efectos la notificación del requerimiento, la propia ejecutora ordenará a la autoridad competente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que remate, en bolsa, valores propiedad de la afianzadora bastantes para cubrir el importe de lo requerido y -- hasta el límite de lo garantizado, y le envíe de inmediato su producto.

Lo que debe contener la garantía del interés fiscal para que pueda ser aceptada por el fisco:

- a) Comprender las contribuciones omitidas actualizadas.
- b) Los accesorios causados
  - 1.- Hastos de ejecución
  - 2.- Recargos
  - 3.- Multas
  - 4.- La Indemnización por libramiento de cheques sin fondos
- c) Así como de los accesorios que se caucen en los doce meses si-

quientes a su otorgamiento.

d) Y si al terminar ese periodo de doce meses no se ha cubierto el crédito, ya sea por cualquier razón (como puede ser la interposición de un recurso) se deberá ampliar la garantía por el importe de los recargos correspondientes a los doce meses siguientes.

Por otra parte, a fin de darle un nuevo contenido a la permanente aspiración de lograr mayor equidad en las relaciones entre el fisco y los contribuyentes y con el propósito de evitar en lo máximo recaudar contribuciones improcedentes, exigibles por la única razón de que se han cometido errores procesales en la defensa de los asuntos, consideramos justo que las autoridades fiscales acepten escritos complementarios al interpuesto originalmente por el contribuyente, claro, esto procedera siempre y cuando el recurso de revocación se haya interpuesto dentro del término legal y aún no se haya dictado resolución que ponga fin a este. Así mismo, por razones de equidad, también el sujeto activo admite las pruebas que se acompañen a los escritos complementarios mencionados, siempre que con las mismas el contribuyente pretenda demostrar que ya pago el crédito fiscal impugnado, o bien que no lo causó conforme a la Ley; lo anterior no significa que por este medio pueden admitirse la expresión de otros agravios o el ofre--

cimiento de otras pruebas diversas a las indicadas anteriormente claro está.

En el caso de que no se reúnan las condiciones mencionadas, las Administraciones Fiscales Federales al resolver el recurso de revocación o la solicitud de ampliación desecharán por improcedente el escrito complementario por haberlo presentado fuera del plazo legal. Ahora bien, debería en caso de ser necesario para contar con mayores elementos para emitir la resolución, la autoridad requerir al contribuyente para que exhiba las pruebas conducentes o bien para que amplie las exhibidas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia fiscal, de acuerdo a lo establecido en el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación.

Cabe señalar que cuando el recurrente no use la forma oficial HRR-1 y en el escrito respectivo no mencione expresamente que interpone el recurso de revocación o bien, omita invocar los preceptos legales que sirvan de fundamento a su promoción, pero del análisis de su contenido se desprenda lo que se intenta es precisamente el recurso de revocación y que además satisface los requisitos de procedencia previstos en el artículo 117 fracciones I y II del Código Fiscal de la Federación, no procederá el desechamiento del mismo., porque entonces en lugar de lograr una justi-

cia pronta y expedita estaríamos obstruyéndola por pequeneces y - esto es lo que conocemos como la suplencia de la deficiencia de - la <sup>re-</sup> queja.

Por el contrario, resulta obvio que si no se satisfacen los requisitos establecidos en el artículo 117 fracciones I y II del ordenamiento invocado, o bien, se da alguna de las causales de improcedencia a que alude al artículo 124 del referido Código, se desechará la promoción de que se trata; pero si en la misma no se menciona expresamente que se interpone el recurso de revocación, en la resolución que se dicte se hará referencia a que aún interpretando que el recurrente hubiere intentado el recurso de revocación, el mismo sería improcedente ya sea porque no se satisfacen los requisitos del artículo 117 o bien por darse alguna de las causales de improcedencia, previstas en el artículo 124, según sea el caso., toda vez que de esta manera, la autoridad esta fundando y motivando debidamente su resolución.

### 3.2.1. POR ESCRITO

Como ya se planteo en líneas anteriores, la interposición deberá ser por escrito y en el mismo o en la forma oficial por la que se interpone el recurso de revocación, el promovente debere señalar:

- 1.- La autoridad a la que se dirige.
- 2.- El nombre, la denominación o razón social y el domicilio fiscal del recurrente manifestado al Registro Federal de Contribuyentes y la clave que le correspondió en dicho registro.
- 3.- En su caso, el nombre del representante legal y su clave en el Registro Federal de Contribuyentes.
- 4.- En su caso, el domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada para recibir las.
- 5.- El acto que se impugna.
- 6.- El o los gravios que le cause el acto impugnado.
- 7.- Las pruebas o los hechos controvertidos de que se trate.
- 8.- El escrito o la forma HRR-1 deberán estar firmados por el interesado o por quien esté legalmente autorizado para ello, a menos que el primero no sepa firmar, caso en el que imprimirá su huella digital.

Cabe indicar que es optativo para los contribuyente personas --



físicas, hacer el señalamiento contenido en el punto número 3, en cambio, para las personas morales es absolutamente obligatorio señalar el nombre del representante legal y su clave en el Registro Federal de Contribuyentes, en el entendido de que si no cumple -- con este requisito se atenga a las consecuencias que traiga apegadas su incumplimiento.

Asimismo, conviene precisar que siempre resultará optativo para -- el promovente señalar domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de las personas autorizadas para recibir las, por cuya razón si se omite el señalamiento identificado con el número 4 no tendrá consecuencia alguna toda vez que conforme a lo dispuesto -- en el artículo 136 del Código Fiscal de la Federación, las notifi-- caciones se podrán efectuar en el último domicilio que el intere-- sado haya señalado para efectos de Registro Federal de Contribu-- yentes y además serán legalmente válidas si se practican con la -- persona con quien deba entenderse, datos que normalmente deben -- obrar en el expediente general abierto a nombre del contribuyente

No obstante que en el artículo 18 del Código Fiscal de la Federa-- ción se otorga, como regla general, un plazo de 10 días para cum-- plir con los requisitos que en el mismo se mencionan; es pertinen-- te señalar que el artículo 122, que regula en forma específica -- los requisitos que deberán cumplir y los lineamientos que se debg

ran seguir para el trámite y resolución de los recursos administrativos no se dispone expresamente que se otorgue determinada cantidad de días para cumplir con tales requisitos; en consecuencia, no se debe requerir ya que debe prevalecer la regla especial sobre la general.

3.2.2 El promovente deberá acompañar a su escrito de interposición del recurso administrativo de revocación o bien, a la forma oficial HRR-1, lo siguiente:

3.2.2.1.- El anexo de expresión de agravios, debidamente relacionados con las pruebas que acompaña y las que ofrece, únicamente cuando el recurrente haya optado por emplear la forma oficial mencionada, ya que si no opta por la misma, en su escrito de interposición del recurso, deberá señalar el o los agravios que le cause el acto impugnado así como las pruebas y los hechos convertidos de que se trate.

3.2.2.2.- El documento que acredite su personalidad cuando actúe en nombre de otro.

Cabe precisar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 del Código Fiscal de la Federación, la representación de las personas físicas o morales ante las autoridades fiscales, se ha-

rá mediante escritura pública o en carta poder firmada ante dos -  
testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante -  
las autoridades fiscales o notario; representación que tendrá que  
haber sido otorgada, a más tardar en la fecha en que se haya pre-  
sentado la promoción.

Cuando la representación del interesado no recaiga en Licenciado  
en Derecho, deberá admitirse a trámite la promoción del recurso -  
de revocación, y en el caso de que la gestión se realice en nom-  
bre de una persona moral, bastará que la representación se haga -  
en los términos de la ley que la regula y conforme a sus estatuu-  
tos.

3.2.2.3.- El documento en que conste el acto impugnado, que de con-  
formidad con el artículo 117 del Código Fiscal Federal son las re-  
soluciones definitivas que determinen contribuciones o accesorios  
nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la --  
ley y las que dicten las autoridades aduaneras siempre que sean -  
diversas a las anteriores.

3.2.2.4.- Constancia de la notificación del acto impugnado, excep-  
to cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad, -  
que no recibió constancia, o cuando ésta se haya efectuado por co-  
rrreo certificado con acuse de recibido o bien de que se trate de

negativa ficta. En el caso de que la notificación haya sido por edictos, deberá señalarse la fecha de la última publicación y el órgano en que ésta se hizo.

En materia fiscal federal se emplea ya una forma determinada para hacer constar la notificación. (Anexo 3)

3.2.2.5.- Las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial en su caso.

Cuando no se acompañen las pruebas mencionadas al escrito de interposición del recurso o bien a la forma oficial HRR-1 es obvio que se tendrán por no ofrecidas, teniendo como consecuencia que la autoridad confirme la resolución en la parte que corresponda al no haber probado el promovente los hechos constitutivos de su acción, a lo que está obligado en los términos del artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en materia fiscal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación, otorgando la presunción de legalidad a la parte correspondiente de la resolución impugnada, en atención a lo establecido en el artículo 68 del referido Código Fiscal y por lo que hace al resto de la resolución, también se confirmará, siempre y cuando el recurrente no logre desvirtuar con argumentos de estricto derecho, los fundamentos y

motivos que impulsaron a la autoridad a emitir la resolución impugnada.

No obstante lo anterior, si el recurrente ofrece pruebas documentales que no obren en su poder y que no hubiese podido obtener, a pesar de que se encuentran legalmente a su disposición y que por lo tanto, no acompaña a su escrito de interposición del recurso, bastará con que acompañe la copia sellada de la solicitud de las mismas, para que la autoridad de conformidad con lo establecido en la fracción IV del citado artículo 123 del Código Fiscal de la Federación, requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible, y una vez en su poder las valore y tome en consideración al dictar resolución en el recurso.

Se hace necesario señalar las Autoridades ante quienes se presentara el escrito de interposición del recurso administrativo de revocación.

- 1.- Ante la autoridad que emitió el acto impugnado.
- 2.- Ante la autoridad que ejecutó el acto impugnado.

Cabe precisar que, cuando se impugne a través de recurso de revocación la notificación de un acto administrativo y el particular niegue conocer dicho acto, invariablemente el recurso

deberá interponerse ante la autoridad fiscal competente para notificarlo, a fin de que le dé a conocer el acto junto con la notificación que del mismo se hubiere practicado, en atención a lo dispuesto en la fracción II del artículo 129 del Código Fiscal de la Federación.

3.- Si el particular tiene su domicilio fuera de la población en que radique la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, el escrito de interposición del recurso podrá presentarse:

a) En la oficina exactora más cercana a su domicilio.

b) Enviándolo a la autoridad que emitió o ejecutó el acto, por correo certificado con acuse de recibo.

En estos dos últimos casos, se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo, la del día en que se entregue en la oficina exactora, o se deposite en la oficina de correos, siempre y cuando el domicilio en que resida el particular esté en población distinta a aquella en que radique la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado y que el envío se efectúe desde el lugar en que resida el recurrente. Cuando no se cumpla con alguna de las dos condiciones anteriores, o con la de usar precisamente el servicio de correo certificado, ya no se tendrá como fecha de presentación la del día en que deposite en la oficina de correos el

escrito respectivo, sino la del día en que sea recibida por la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, dado que no se cumplieron las condiciones para que operara la excepción que contempla el propio Código a su regla general.

Es importante recordar que en los términos del segundo párrafo del artículo 120 del Código Fiscal de la Federación, cuando se interponga un recurso ante la autoridad fiscal incompetente, ésta lo turnará a la que sea competente para su trámite y resolución.

### 3.3 CASOS DE IMPROCEDENCIA

3.3.1 Será improcedente el recurso cuando se haga valer contra -- actos administrativos:

3.3.1.1 Que no afecten el interés jurídico del recurrente, (se entiende que se afecte el interés jurídico del recurrente, cuando el acto o resolución de la autoridad limitan sus derechos o le imponen obligaciones).

3.3.1.2.- Que sean resoluciones dictadas en recurso administrativo de cumplimiento de estas o de sentencias.

3.3.1.3.- Que hayan sido impugnados ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

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

Esta cuestión tiene la enorme importancia de terminar de una vez por todas, con la cuestión de que en ocasiones, el contribuyente firmaba al calce de las resoluciones administrativas que le eran notificadas por la autoridad, allanándose a las pretensiones de la misma, incluso manifestando su expresa conformidad respecto del contenido de las resoluciones o actos, pretendiendo renunciar así a sus derechos de defensa establecidos por Ley, así las cosas ahora únicamente se entiendan como consentidos los actos o resoluciones administrativas respecto de los cuales el contribuyente no interponga oportunamente los medios de defensa establecidos por la Ley y no son actos consentidos ni siquiera los así expresamente manifestados por el contribuyente respecto a los actos y resoluciones de las autoridades.

3.3.1.5.- Que sean conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente, entendiéndose por conexo, el acto administrativo que sea antecedente o conse---



cuencia de otro.

La conexidad de la causa es una Institución del derecho procesal que trata de evitar que respecto a las mismas o similares situaciones se pronuncien resoluciones que puedan ser contrarias o contradictorias.

En el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal - se establece que hay conexidad de causas cuando hay identidad de personas y acciones provengan de una misma causa. Se supone la existencia de dos juicios que, por ser conexos, deben resolverse en una misma sentencia aún cuando se sigan por cuerdas separadas. También se supone que ambos juicios están sujetos a una misma jurisdicción, pues de otra manera no sería posible que se resolviera con una sola resolución. En el derecho procesal civil, simplemente se trata de que dos cuestiones conexas se resuelvan con una única resolución para evitar contradicciones en las sentencias, - pero no supone la pérdida de los derechos en los juicios.

En el aspecto fiscal, y por lo que toca a los recursos administrativos, la conexidad supone la pérdida de los derechos del recurrente, se establece, como regla general, que los casos conexos - deberán ser impugnados en la misma vía de los recursos administrativos o en la vía del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal -

de la Federación o en cualquier otra vía, sin que sea legalmente posible que los casos conexos, sean resueltos por autoridades diferentes, por ejemplo, si uno de ellos se resuelve por la vía de los recursos administrativos y la otra ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la impugnación en vías diferentes de dos casos -- conexos da lugar a la improcedencia del recurso administrativo intentado y también por lo que respecta al Juicio de Nulidad intentado.

De aquí la importancia de determinar previamente a la interposición del recurso administrativo correspondiente, si existe ya y si se encuentra pendiente de resolución un caso conexo impugnado en otra vía distinta de defensa.

3.3.1.6.- Respecto de lo que el particular niega conocer, si transcurre el plazo de 45 días después que la autoridad se los da a conocer y no se amplía el recurso administrativo o si en la ampliación no se expresa agravio alguno.

Artículo 129 "cuando se alegue que un acto administrativo no fué notificado o que lo fué ilegalmente siempre que se trate de los recurribles conforme a los artículos 115 y 118 se estará a las reglas siguientes:

Fracción II.- Si el particular niega conocer el acto, manifestando tal desconocimiento interponiendo el recurso administrativo ante la autoridad fiscal competente para notificar dicho acto.

La citada autoridad le dará a conocer el acto junto con la notificación que del mismo se hubiera practicado, para lo cual el particular señalará en el escrito del propio recurso, el domicilio en que se le debe dar a conocer y el nombre de la persona facultada al efecto. Si no hace alguno de los señalamientos mencionados, - la autoridad citada dará a conocer el acto y la notificación por estrados.

El particular tendrá un plazo de cuarenta y cinco días a partir - del siguiente al en que la autoridad se los haya dado a conocer, para ampliar el recurso administrativo, impugnado el acto y su -- notificación o sólo la notificación.

Consideramos que por lo que se refiere a que no amplié el recurso administrativo, dentro del término de 45 días, se debería de dar las consecuencias jurídicas contempladas en el artículo 124 fracción IV del Código Fiscal de la Federación en la inteligencia de que se trata de un acto consentido por el recurrente, ya que al - no ser ampliado el medio de defensa que se impugna se tendrá como aceptada la notificación y el acto impugnado, es decir que éstos

se llevaron a cabo correctamente siguiendo los lineamientos de -- las leyes respectivas por lo que consideramos que debería de haber una adecuación con el artículo 124 fracción IV del precepto -- anteriormente citado.

Por lo que respecta a que si en la ampliación no se expresa agravio alguno consideramos que deberá de entenderse que se desecha-- rá por improcedente siendo coherente con el artículo 122 fracción II del Código Fiscal de la Federación.

3.3.1.7.- Consistentes en resoluciones emitidas respecto a solicitudes de condonación de multas, conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 74 del Código Fiscal de la Federación que establece que: "La solicitud de condonación de multas no --- constituirá instancia y las resoluciones que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al respecto no podrá ser impugnadas por los medios de defensa que establece este Código.

3.3.1.8.- Que sean revocados por la autoridad.

Si son revocados los actos por la autoridad; esto es lógico ya -- que al existir una disposición general del ejecutivo federal por la cual desaparece el acto de la autoridad y este mismo se impugna, se desprende de lo anteriormente mencionado que se esta impug

nando un acto inexistente.

3.3.1.9.- Que no esten comprendidos en el artículo 117 del referi do Código.

### 3.4 RESOLUCION

#### 3.4.1 EFECTOS QUE PRODUCE LA RESOLUCION QUE PONGA FIN AL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACION

La resolucíon que ponga fin al recurso intentado deberá estar debidamente fundada y motivada, debiendo examinarse, en su caso, todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, en la inteligencia de que cuando se impugne un acto administrativo y su notificación, se estudiará los agravios expresados contra la notificación, previamente al exámen de los que haya hecho valer en contra del acto administrativo.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 131 -- primer párrafo del Código Fiscal de la Federación, la resolucíon que ponga fin al recurso DEBERA DICTARSE Y NOTIFICARSE EN UN TERMINO QUE NO EXCEDERA DE CUATRO MESES, CONTADOS A PARTIR DE LA FECHA DE INTERPOSICION DEL RECURSO, y la misma, en los términos del artículo 133 del Código Fiscal invocado, podra:

- Desecharlo por improcedente.
- Sobreseer el recurso intentado.
- Confirmar el acto impugnado.
- Mandar reponer el procedimiento administrativo.
- Dejar sin efectos el acto impugnado.
- Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya.

3.4.1.1.- DESECHARLO POR IMPROCEDENTE.- Cuando no se den los supuestos de procedencia previstos en el artículo 117 del Código Fiscal de la Federación, cuando se presenten los supuestos de improcedencia señalados en el numeral 124 del Ordenamiento Jurídico invocado y la autoridad fiscal desechará el recurso administrativo intentado, debiendo esta entre otros, citar en la resolución que emita los datos de identificación de la resolución o notificación impugnada, se expresarán los motivos y fundamentos legales en base a los cuales se sustenta dicha actuación, es decir que deberá fundar y motivar su resolución y señalar los datos de identificación de la persona a la que va dirigida la resolución y del acto impugnado, entre otros.

También se desechara el recurso de revocación intentado en contra de un acto administrativo, cuando se resuelva respecto a la impugnación de la notificación de dicho acto, que la misma fue legalmente practicada y del cómputo que se haga del plazo de 45 días que establece el artículo 121 para la interposición de los recursos se desprenda que dicho recurso se interpuso extemporáneamente, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 129 del Código Fiscal de la Federación, esto es que se tiene como con sentido el acto que se impugna.

Cabe señalar que hay ocasiones en las que los particulares llegan a impugnar en el mismo recurso las resoluciones que ordena el reparto adicional de utilidades, con la que determina contribuciones o sus accesorios, caso en el que legalmente procedera la autoridad a desechar el recurso respecto a la primera resolución dictarse en el mismo oficio, resolución de fondo por lo que respecta a la segunda; como consecuencia lógica establece la S.H.C.F. en su normatividad interna que cuando se emita una resolución desechando por improcedente el recurso intentado en contra de la resolución en la que se determine un reparto adicional de utilidades, deberá destinarse copia a la Oficina Federal de Hacienda correspondiente, a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y al representante del sindicato, o en su caso, al representante de la mayoría de los trabajadores lo cual es procedente debido a que se

trata de las utilidades de los propios trabajadores a los cuales los "protege" la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y representa su Sindicato correspondiente.

3.4.1.2.- SOBRESER EL RECURSO INTENTADO.- Cuando se presente alguno de los supuestos siguientes:

- Se desista el recurrente
- Durante la tramitación del recurso aparezca o sobrevenga alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el artículo 124 del Ordenamiento invocado.
- Por disposición legal haya impedimento para emitir resolución -- en cuanto a fondo dentro de este supuesto queda comprendida la -- gestión de negocios, o sea cuando el promovente no acredita su -- personalidad en los términos del artículo 19 del Código Fiscal -- de la Federación.

Al emitir la resolución en la cual se sobresee el recurso administrativo intentado, se señalarán entre otros los datos de identificación de la resolución impugnada, se expresarán los motivos fundamentos legales base a los cuales se resolvió en ese sentido.

3.4.1.3.- CONFIRMAR EL ACTO IMPUGNADO.- Procede en todos los casos que no se desvirtue la procedencia de la resolución impugnada o bien la legalidad de la notificación practicada, prevaleciendo



por ende la presunción de legalidad prevista en el artículo 68 - del Código Fiscal de la Federación.

Cabe precisar que resulta procedente confirmar la resolución impugnada que determine un crédito fiscal como consecuencia de declarar improcedente la compensación operada o la solicitud de devolución y como consecuencia la improcedencia del crédito impugnado.

3.4.1.4.- MANDAR REPONER EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.- Se mandará reponer el procedimiento administrativo siempre que la autoridad incurra en vicios del procedimiento u omita los requisitos formales exigidos por las leyes.

A continuación citaré algunos ejemplos: cuando el Área de Liquidación de una Administración Fiscal Federal, no haya tomado en cuenta al emitir su resolución, las pruebas rendidas por el contribuyente.

Cuando el Área de Servicios al Contribuyente de la misma autoridad niegue indebidamente la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley, o bien determine un crédito fiscal como consecuencia de la resolución de consultas o devoluciones o de declarar improcedente la compensación operada por el contribuyente, si

éste argumenta, sin que se pueda demostrar lo contrario, que nunca le fue notificado el oficio de requerimiento de la documentación solicitada por la referida Area; o demuestre con la copia -- del escrito en la que conste el acuse de recibo respectivo, que -- si dió cumplimiento al oficio de requerimiento mencionado, o bien que si acompaño a su aviso de compensación o a la solicitud de devolución la documentación comprobatoria, objeto del oficio de requerimiento.

En estos casos, al resolverse el recurso se dejará sin efectos la resolución impugnada para que el Area de Liquidación emita nueva resolución en la que tome en cuenta las pruebas rendidas por el -- contribuyente, o bien, para que el Area de Servicios al Contribuyente emita una nueva resolución, en la que ordene la devolución solicitada, resuelva la consulta o valore la documentación exhibida por el contribuyente, si en la resolución impugnada se determinó un crédito fiscal como consecuencia de la resolución de consultas o de devoluciones o de haber declarado improcedente la compensación operada. En estos supuestos, la resolución que se emita revocará para efectos la impugnada, sin resolver sobre la procedencia o improcedencia del sentido de la resolución o la consulta, -- solicitud de devolución o de la compensación, sino únicamente sobre el crédito determinado.

Igualmente, tratándose de resoluciones que determinen un crédito fiscal como consecuencia de resolver una consulta o una solicitud de devolución, no obstante que el recurrente logre desvirtuar, con pruebas o argumentos de estricto derecho, los fundamentos y motivos de la resolución impugnada, invariablemente se revocará para efectos, sin pronunciarse sobre la procedencia o improcedencia del sentido de la resolución a la consulta o solicitud de devolución, sino únicamente sobre el crédito determinado.

Cuando existan vicios en el procedimiento administrativo que dio origen a la resolución emitida por el Departamento de Liquidación o cuando se hayan omitido, los requisitos formales exigidos por las leyes, inclusive por la ausencia de motivación o fundamentación.

Al resolverse el recurso deberán analizarse todos los agravios, ya sean de fondo o forma, precisándose los vicios que deberán ser corregidos al reponerse el procedimiento administrativo para la emisión de la nueva resolución, que sustituya a la que se deje sin efectos, en consecuencia, cuando se estimen infundados los de fondo y uno solo de forma se estime suficiente para revocar ordenando la reposición del procedimiento, no bastará con el examen de este agravio, sino que también se deberán analizar todos los de fondo, lo que facilitará su posterior defensa, en el caso de

que el contribuyente impugne esta resolución.

Cabe aclarar que si se estiman procedentes los agravios referidos a vicios cometidos en la etapa de fiscalización, procederá la autoridad a dejar sin efectos lisa y llanamente la resolución impugnada, en virtud de que los vicios cometidos en esta etapa no son susceptibles de subsanarse sino a través de una nueva orden de auditoría; sin embargo, existiría la limitante prevista en el artículo 64 del Código Fiscal de la Federación, por lo tanto resultaría ocioso mandar reponer el procedimiento administrativo.

Es importante señalar que de conformidad con el último párrafo - del artículo 133 del Código Fiscal de la Federación, deberá cumplirse con la resolución en un plazo de cuatro meses, aún cuando haya transcurrido el plazo que señala el artículo 67 del mismo - ordenamiento.

3.4.1.5 DEJAR SIN EFECTOS EL ACTO IMPUGNADO.- Este será el sentido de la resolución cuando el recurrente logre desvirtuar, con -- pruebas o argumentos de estricto derecho, los fundamentos y motivos que impulsaron a la autoridad a emitir la resolución impugnada, procederá el sujeto activo a dejarla sin efectos. Asimismo, - procederá dejar sin efectos la notificación impugnada cuando se - demuestre su ilegalidad.

que el contribuyente impugne esta resolución.

Cabe aclarar que si se estiman procedentes los agravios referidos a vicios cometidos en la etapa de fiscalización, procederá la autoridad a dejar sin efectos lisa y llanamente la resolución impugnada, en virtud de que los vicios cometidos en esta etapa no son susceptibles de subsanarse sino a través de una nueva orden de auditoría; sin embargo, existiría la limitante prevista en el artículo 64 del Código Fiscal de la Federación, por lo tanto resultaría ocioso mandar reponer el procedimiento administrativo.

Es importante señalar que de conformidad con el último párrafo del artículo 133 del Código Fiscal de la Federación, deberá cumplirse con la resolución en un plazo de cuatro meses, aún cuando haya transcurrido el plazo que señala el artículo 67 del mismo ordenamiento.

**3.4.1.5 DEJAR SIN EFECTOS EL ACTO IMPUGNADO.**- Este será el sentido de la resolución cuando el recurrente logre desvirtuar, con pruebas o argumentos de estricto derecho, los fundamentos y motivos que impulsaron a la autoridad a emitir la resolución impugnada, procederá el sujeto activo a dejarla sin efectos. Asimismo, procederá dejar sin efectos la notificación impugnada cuando se demuestre su ilegalidad.

También, procederá dejar sin efectos la resolución impugnada que determine un crédito fiscal como consecuencia de declarar improcedente la compensación operada por el contribuyente, si éste demuestra con documentos fehacientes la procedencia de la compensación y como consecuencia la improcedencia del crédito fiscal impugnado.

Por otra parte, la resolución que se emita en los casos a que se alude en el párrafo anterior, dejará sin efectos el crédito fiscal determinado en la resolución impugnada, sin resolver sobre la procedencia de la compensación.

Dejar sin efectos el acto impugnado se funda en lo dispuesto en los artículos 133 fracción IV del Código Fiscal de la Federación y 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia fiscal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5o. del Código Fiscal invocado.

Es importante recordar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 132 primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar el acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto, salvo que se vaya a revocar para el efecto de que se reponga vicios de procedimiento.

3.4.1.6 MODIFICAR EL ACTO IMPUGNADO O DICTAR UNO NUEVO QUE LO SUSTITUYA.- Procede modificar el acto impugnado o dictar uno que lo sustituya cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente, vrggr. si este último desvirtúa - alguno de los motivos que tuvo el Area de Liquidación para dictar su resolución, o bien, cuando este último incurrió en error aritmético, lo cual trae como consecuencia que, el crédito determinado por dicha área se reduzca; y por último, cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales, no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

Igualmente procederá modificar la resolución impugnada, cuando el recurrente demuestre que indebidamente le fue modificada la pérdida fiscal declarada, al serle rechazadas partidas que en este medio de defensa compruebe su deducibilidad o bien, que pruebe la improcedencia de los ingresos estimados por la autoridad o determinados como omitidos.

Lo anterior se funda en lo dispuesto en el artículo 133 fracción V del Código Fiscal de la Federación, que regula lo referente a la modificación del acto impugnado, en relación con el artículo 132 último párrafo del citado Código Fiscal de la Federación que preceptúa al respecto, que la resolución expresará con claridad -

los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se -  
indicará el monto del crédito fiscal correspondiente.

Cabe la posibilidad de que en la resolución que ponga fin el re--  
curso se confirme el crédito principal y se deje sin efectos la -  
multa impuesta, para que se emita una nueva en la que se subsane  
los vicios en que hubiese incurrido la autoridad al imponerla. En  
estos casos deberá, la Oficina Federal de Hacienda respectiva --  
hacer efectivo el crédito principal confirmado, y el Área de Li--  
quidación de la Administración Fiscal Federal procederá a emitir  
una nueva resolución en la que imponga una multa, en los términos  
que en aquella resolución se precisen.

Asimismo, es importante indicar que cuando a través del recurso -  
de revocación el particular impugne el acto administrativo y su -  
notificación la resolución que ponga fin a dicha promoción podrá  
tener efectos combinados (similares o diversos), ésto es, que en  
función a esta doble impugnación pueden presentarse diferentes -  
hipótesis, pudiendo ser las más comunes las siguientes:

- Confirmar la validez de la notificación impugnada y consecuente  
mente desechar por improcedente, al ser extemporáneo, el recurso  
intentado en contra del acto administrativo.



- Confirmar la validez de la notificación impugnada, así como la del acto administrativo.
- Confirmar la validez de la notificación impugnada y dejar sin efectos el acto administrativo.
- Confirmar la validez de la notificación impugnada y ordenar la reposición del procedimiento, respecto del acto administrativo.
- Confirmar la validez de la notificación impugnada y modificar el acto administrativo.
- Dejar sin efectos la notificación impugnada y confirmar la validez del acto administrativo.
- Dejar sin efectos la notificación impugnada, así como el acto administrativo.
- Dejar sin efectos la notificación impugnada y ordenar la reposición del procedimiento, respecto del acto administrativo.
- Dejar sin efectos la notificación impugnada y modificar el acto administrativo.

Por último cuando en el escrito de interposición se controviertan determinados conceptos de la resolución administrativa que determinó el crédito fiscal, la Oficina Federal de Hacienda que controle el crédito, que no hubieran sido materia de impugnación, procederá su cobro conjuntamente con los recargos correspondientes, en el caso de que el contribuyente no haya hecho el pago a través de la declaración complementaria a que alude el artículo 144 del Código Fiscal de la Federación.

### 3.5 VENTAJAS DE SU UTILIZACION

La figura jurídica del recurso administrativo de revocación tiene partidarios que lo defienden a capa y espada e impugnadores, que lo atacan fuertemente, nosotros pertenecemos a los primeros toda vez que consideramos que los recursos administrativos si son remedios procesales, verdaderos medios de defensa a favor los particulares contra actos de autoridad que no se ajustan a los ordenamientos en que se funda, ya sea por interpretaciones erróneas, -- exceso en el cumplimiento de sus funciones o arbitrariedades de los funcionarios encargados de aplicarlos.

Aseveramos que los recursos administrativos son eficaces, que el problema son los servidores públicos; ya que la mayoría de las resoluciones que recaen a los recursos administrativos interpuestos

en materia fiscal el sentido de las mismas es de confirmar la resolución, el acto impugnado no obstante que a todas luces resulta procedente revocarla; es así como actúan la gran mayoría de los servidores públicos al resolver los recursos interpuestos.

A continuación expondremos las ventajas que representan los recursos administrativos a nuestro parecer:

### 3.5.1 EVITA AL PARTICULAR UNA IMPARTICION DE JUSTICIA ONEROSA

En este sentido efectivamente, el sujeto pasivo no se encuentra obligado a contratar abogado lo cual implica una erogación considerable y más para aquéllos contribuyentes que sus ingresos anuales difícilmente rebasan dos veces el salario mínimo elevado al año que para el ejercicio de 1991 fue de \$4'460,000.00 (cuatro millones cuatrocientos sesenta mil pesos 00/100 M.N.). Por citar algunos ejemplos de contribuyentes que difícilmente llegan a rebasar la cantidad aludida tenemos a los arrendadores de casa habitación, si se les puede llamar habitación a esas modestas viviendas, que rentan en \$60,000.00 u \$80,000.00 sesenta u ochenta mil pesos mensuales que acumuladas al año nos dan \$720,000.00 setecientos veinte mil y \$960,000.00 novecientos sesenta mil pesos 00/100 M.N.; o las personas que esporádicamente tienen ingresos por concepto de honorarios; o bien aquellos contribuyentes que --

cuentan con pequeñas fondas o loncherías, entre otros.

A este tipo de personas desprotegidas son a las que más favorecen los recursos administrativos ya que el propio contribuyente afectado puede efectuar su promoción sin observar formalismos excesivos y además, la autoridad se encuentra obligada a suplir las deficiencias, por ejemplo; si en el escrito de interposición del recurso no expresa que es el recurso de revocación lo que esta promoviendo, la autoridad suple la deficiencia atendiendo que lo que esta presentando el contribuyente es un medio de defensa, el recurso administrativo de revocacion; o bien cuando no hace mención de los preceptos legales que la autoridad esta violando, o que la cita de los mismos es incorrecta, la autoridad igualmente se encuentra obligada a suplir la deficiencia.

Asimismo, cuando del estudio de los agravios que determine el particular que le causa la resolución combatida exista uno que sea suficiente para revocar la misma, la autoridad fiscal se encuentra obligada a hacerlo.

El escrito puede ser de puño y letra del promovente toda vez que la ley no establece que sea de tal o cual forma solo que sea por escrito; de igual manera, las pruebas que ofrezca el ocursoante no se sujetaran a tecnicismo propio de un tribunal.

Además existen áreas en las Oficinas Federales de Hacienda, Administraciones Fiscales Federales y Dirección General Técnica de Ingresos que se dedican a llenar las declaraciones de este tipo de personas y a proporcionar en general asistencia, ayuda en los problemas que puedan presentar los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Es necesario hacer mención que hay servidores públicos que no cumplen con estos lineamientos y desafortunadamente son los más, los que anteponen a los derechos de los particulares los intereses de la propia Administración e incluso los de ellos mismos.

### 3.5.2 PERMITE A LA AUTORIDAD CORREGIR SUS PROPIOS ERRORES

Esto es que la autoridad que actuó ilegalmente puede rectificar sus errores sin que todas estas anomalías tengan que ser del conocimiento de otras autoridades mismas que se percatarían de la infinidad de resoluciones arbitrarias, ilegales o dolosa que se emiten y que pondrían en evidencia la incompetencia y parcialidad de la autoridad que emitió dicho acto.

En este sentido se pronuncia el Maestro Emilio Margain Manatou al establecer que: "El recurso administrativo permite, a la autoridad administrativa" lavar en casa la ropa sucia", pues es inconce-

bible la cantidad de resoluciones absurdas, dolosas o arbitrarias que se emiten, que sonrojarian a la misma administraci3n de ser llevadas a un tribunal." (58)

A este respecto, Serra Rojas considera "que la administraci3n P3blica tiene el control de todas sus dependencias y es la m3s interesada en que los agentes p3blicos se subordinen a las prescripciones legales, por lo que el recurso administrativo permite al poder p3blico revisar sus actos a instancia de un particular que se siente agraviado con una resoluci3n administrativa, tomando en cuenta, por otra parte, que el principio de legalidad es la piedra singular del Estado de Derecho que abarca todos los aspectos de la acci3n de los 3rganos p3blicos, de manera que toda acci3n irregular de la administraci3n p3blica, que ocasione a un particular un agravio debe ser corregida dentro del orden jur3dico y debe encontrar en la legislaci3n administrativa medios eficaces para su restablecimiento." (59)

### 3.5.3 HACE EXPEDITA LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Para poder adentrarnos en este punto se hace necesario saber que

(58) Margain Manatou, Emilio.- Introducci3n al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Ed. Universidad Autonom. de San Luis Potosi 2a. Edici3n 1969 p3g. 158.

(59) Derecho Administrativo, tomo II p3gs. 445 a 446.

debemos entender por Justicia Administrativa; a este respecto Entrena Cuesta en su libro denominado Curso de Derecho Administrativo nos dice que la Justicia Administrativa comprende: "...el conjunto de medios que el Derecho positivo otorga a los administrados para reaccionar contra la actividad ilegal de la Administración y para exigir indemnización por la lesión que aquélla ocasiona en los derechos intereses de quienes no están obligados a soportar dicha lesión." (60)

El Dr. Luis Humberto Delgadillo nos dice que "El sistema de control de la legalidad de la actuación de la administración integra lo que se conoce como Justicia Administrativa." (61)

En este sentido y una vez expuesto lo que se entiende por Justicia Administrativa diremos que los recursos administrativos, efectivamente, hacen que a los particulares se les resuelva en un tiempo breve; que sea expedita la justicia Administrativa en materia fiscal específicamente el recurso administrativo de revocación el tiempo que tiene la autoridad para resolver es de cuatro meses, tiempo que se considera breve en comparación con el que tardan los tribunales en resolver una controversia.

(60) Entrena Cuesta Rafael. Curso de Derecho Administrativo. Vol. I/1, Tecnos Madrid 1984.

(61) Elementos de Derecho Administrativo Segundo Curso Ed. Limusa, México 1989.

Al contribuyente le deberá ser notificada su resolución en el término de cuatro meses de conformidad con lo dispuesto por el artículo 131 del Código Fiscal de la Federación y además con la finalidad de no afectar más al contribuyente que se considera agraviado por la resolución que impugna, se le ha otorgado un plazo de cinco meses siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto para garantizar el interés fiscal, tiempo que se considera mas que suficiente para que la autoridad administrativa resuelva lo que conforme a derecho proceda.

En este sentido el Ejecutivo Federal en su exposición de motivos y texto de iniciativa de ley que establece, Reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales y que reforma otras leyes Federales, enviadas a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión expone lo siguiente:

"Con el objeto de fortalecer la simplificación administrativa se sugiere a ese H. Organó legislativo hacer más eficaz, transparente y equitativa la defensa de los particulares frente a actos de autoridad mediante diversas reformas a los procedimientos, tanto en la interposición de recursos administrativos como en juicios seguidos ante el Tribunal Fiscal de la Federación en su calidad de Tribunal de Justicia Administrativa.



Para facilitar el ejercicio de la garantía de audiencia, se propone ampliar el plazo para garantizar el interés fiscal a cinco meses, cuando el contribuyente promueva en tiempo y forma el recurso de revocación. En relación con lo anterior, se amplía a 15 días el plazo para que el interesado objete los autos que admitan la demanda, la contestación, la intervención del tercero perjudicado, alguna prueba y para que el magistrado instructor ordene correr traslado a la contraparte cuando se hubiere presentado el recurso de reclamación.

Se propone que también se decrete la suspensión del procedimiento cuando se controvierta un acto contra el que no proceda el recurso de revocación y que exista conexidad con otro anteriormente impugnado de dicho recurso." (62)

En relación a la iniciativa transcrita la Comisión respectiva --  
abruera la misma y arguye lo siguiente:

"El perfeccionamiento de los medios de defensa de los particulares frente a los actos de autoridad, asegura el ejercicio pleno de las garantías constitucionales de la legalidad y audiencia. De esta forma, la aprobación de las propuestas del ejecutivo en ma--

(62) Iniciativa de Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales y que reforma otras leyes Federales. noviembre de 1990.

teria procesal redundarán en beneficio de los particulares al -- otorgarle mecanismos adicionales que perfeccionan y hacen más -- eficiente la impartición de Justicia. Destacan, entre otras cosas la ampliación del plazo para garantizar el interés fiscal, cuando se promueba el recurso de revocación, así como al ampliación de -- términos dentro del procedimiento.

Tomando en cuenta lo anteriormente expuesto, la Comisión que dictamina considera que deben ser aprobadas las propuestas de reforma al Código Fiscal de la Federación. (63)

De lo expuesto, desprendemos que en si los recursos administrativos son válidos, eficaces, que son verdaderos medios de defensa -- de los particulares contra los actos ilegales, arbitrarios y dolq -- sos de las autoridades fiscales que el problema radica en los ser -- vidores públicos que conocen de los medios de defensa en comento.

El legislador, quiere que la justicia administrativa sea expedi-- ta, que se resuelvan los recursos en el término de cuatro meses, o antes si es posible, que no se prolongue más de ese tiempo ya -- que si lo hacen y provocan al recurrente erogaciones incesarias y me refiero a incesarias ya que si a todas luces la resolución

53) Dictámen de la Iniciativa de Ley que establece, reforma, adi -- ciona, y deroga diversas disposiciones fiscales y que reforma -- otras Leyes Federales.

que se impugna es ilegal y la autoridad deja pasar los cinco meses que es el tiempo que tiene el contribuyente para garantizar el interés fiscal y no lo resuelve, ocasionará con su actitud pasiva que el agraviado efectúe erogaciones que llegan a ser millonarias, para garantizar ese interés fiscal.

Concluimos afirmando que el mal no se encuentra en el recurso administrativo sino en los funcionarios de la Administración Pública que se encargan de conocerlo y resolverlo ya que estos individuos serán siempre y por siempre parciales, atenderán a los intereses de la Secretaría y no a los derechos de los afectados; -- ellos son los culpables de hacer parecer que los recursos administrativos no son eficaces.

Para reforzar nuestra opinión transcribiremos lo que a este respecto opina Gonzalo Armienta "...Las desventajas que puede presentar el recurso administrativo se refieren fundamentalmente a las actitudes de la autoridad que lo resuelve, y no a la esencia del mismo.

Creo que la validez de una Institución tan importante como es el recurso administrativo, no se afecta por el simple hecho de que haya autoridades que lo manejen en forma indebida, pues en todo caso el camino a seguir es el de acabar con los vicios que provie--

nen de las actitudes erróneas de los funcionarios, pero de ninguna manera pensar en su desaparición." (64).

(64) Arriente Hernández, Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos Ed. Porrúa. México 1991 p39. 66

## CONCLUSIONES

1.- Todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado para que surta sus efectos jurídicos, en consecuencia, los actos administrativos deben respetar este lineamiento ya que de no ser así los particulares cuentan con diversos medios de defensa para lograr anularlos.

2.- Los recursos administrativos fueron creados para facilitar a los particulares la defensa de sus derechos, y es por ello que en los escritos que se interponen, aunque carezcan de ciertas formalidades, la autoridad deberá admitirlos, es decir, lo que se pretende en última instancia es que el particular tenga a su alcance un medio de defensa que le permita que sea él mismo quien acuda ante la autoridad, para combatir el acto que lesiona su derecho.

3.- El recurso administrativo es un medio de defensa que puede ejercer el particular ante la autoridad administrativa, que a través de una resolución haya afectado sus intereses, y en consecuencia su pretensión se dirige a combatirla, con el propósito de que dicha autoridad, u otra jerárquicamente superior o distinta, la modifique o revoque.

4.-La importancia de los recursos administrativos se ha acrecentado cada vez más en la actualidad, puesto que para su interposición cuando la ley del acto prevé su carácter obligatorio, es necesario que el particular la intente, puesto que el juicio de garantías, resultaría improcedente y, en consecuencia sería sobreseído ello atendiendo al principio de definitividad. Esto no acontece cuando el recurso que la ley prevé le otorga un carácter potestativo.

5.-El recurso administrativo de revocación en materia fiscal es un eficaz medio de defensa y no constituye una trampa procesal -- toda vez que no exige observancia de formalismos excesivos, obliga a la autoridad a resolver los recursos interpuestos en un tiempo no mayor de cuatro meses y, además dispensa, por llamarse de alguna manera, el otorgamiento de la garantía del interés fiscal -- por cinco meses, tiempo que se considera más que suficiente para que la autoridad resuelva lo que conforme a derecho proceda.

6.-El problema respecto al recurso administrativo en comento no radica en el mismo, si no en los funcionarios competentes para conocerlo y resolverlo, toda vez que en ocasiones antepone los intereses de la propia Secretaría a los derechos del sujeto pasivo, de donde resultan resoluciones totalmente parciales.

7.-El legislador pugna porque este medio de defensa sea realmente accesible a los particulares, porque sea ágil, oportuna la justicia administrativa, porque el recurso administrativo no se convierta en una trampa procesal exigiendo formalismos excesivos y porque no se vea mermado el patrimonio de los recurrentes negativamente.

8.-El recurso administrativo de revocación es eficaz, aunque lo pone en tela de juicio el actuar de los servidores que se encargan de resolverlos, por lo que si la Administración Pública ha reconocido que debido a diversas circunstancias los funcionarios que participan en la administración pueden incurrir en errores u omisiones, estableciendo un medio de defensa no solo para enmendarlos, sino también para asegurar el debido respeto de los derechos de los particulares, siendo medios de control que limiten la actividad de la administración y vigilando el mantenimiento de la legalidad de sus actos; debería reconocer también que los servidores públicos, no todos, pero si la mayoría, tienen inclinaciones a favorecer a la autoridad o los mismos tienen interés en el caso que no conocen, y confirman las resoluciones aunque haya que revocarlas imponerles sanciones, para que de esta manera se van obligados a actuar de manera imparcial.

9.- El recurso administrativo de revocacion en materia fiscal no constituye una trampa procesal sino un verdadero medio de defensa, con los inconvenientes citados, toda vez que no exigen formalismos excesivos, únicamente los necesarios para que el recurrente tenga elementos suficientes para que, en su caso, impugne la resolución que recaiga al recurso administrativo interpuesto.



BIBLIOGRAFIA

- 1.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo 6a. ed. Ed. Porrúa México 1984.
- 2.- Armiénta Hernández, Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. Ed. Porrúa. México 1991.
- 3.- Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo, 5a Ed. Roque de Palma Editor. Buenos Aires 1955.
- 4.- Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa. México 1984
- 5.- Briseno Sierra, Humberto. Derecho Procesal Fiscal. Ed. Antigua librería Fobredo. México 1975.
- 6.- Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública 2a. ed. Ed. Porrúa. México 1973.
- 7.- Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Ed. Limusa, México 1986.
- 8.- Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo, segundo curso Ed. Limusa, México 1977.

- 9.- Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto. Principios de Derecho -  
Tributario Ed. PAC. Mexico 1985.
- 10.- Diez, Manuel Maria. Derecho Administrativo Tomo I. Bibliogra-  
fica OMEBA. Buenos Aires Argentina 1963.
- 11.- Fix Zamudio, Hector. Introduccion al Estudio de los Recursos  
Administrativos. Mexico 1982.
- 12.- Fix Zamudio, Hector. Introduccion a la Justicia Administra-  
tiva en el Ordenamiento Mexicano. El Colegio Nacional -  
de Mexico. 1983
- 13.- Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. Mexico.  
1984.
- 14.- Heduan Virves, Dolores. Funciones del Tribunal Fiscal de la  
Federacion. Mexico. Comparacion Editorial Continen-  
tal. 1961.
- 15.- Margain Manatou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo -  
de Anulacion o de Ilegitimidad. Universidad Auto-  
noma de San Luis Potosi. Mexico. 1964.

16.- Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Ed. Porrúa. México.

17.- Ferrás Lopez, Armando. Derecho Procesal Fiscal. Textos - -  
Universitarios, México. 1974.

18.- Rodríguez Lobato, Raul. Derecho Fiscal. Ed. Harla. México.  
1985.

19.- Sayagues Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. -  
Tomo I. Ed. Martín Bianchi Altuna. Montevideo 1974.

20.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. -  
México. 1981.

21.- Vedal, George. Derecho Administrativo. Ed. Biblioteca Juri--  
dica Aguilar, Madrid. 1980.

L E G I S L A C I O N

- Constitucion Politica de los Estados Unidos Mexicanos.
- Codigo de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Codigo Fiscal de la Federacion.
- Ley Organica de la Administracion Publica Federal.
- Ley Organica del Tribunal Fiscal de la Federacion.

O T R O S

- Diario Oficial de la Federacion
- Reglamento Interior de la Secretaria de Hacienda y Credito --  
Público.
- Revista de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M. Mexico. Nos.-  
71, 72 y 110.

EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACION EN MATERIA FISCAL  
MEDIO DE DEFENSA O TRAMPA PROCESAL ?

INTRODUCCION

CAPITULO I

GENERALIDADES

	PAG
1.1 EL EJERCICIO DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA _____	1
1.1.1 DEFINICION _____	4
1.1.2 PUNTO DE VISTA FORMAL Y MATERIAL _____	5
1.1.3 ELEMENTOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA _____	2
1.2 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO _____	
1.2.1 CONCEPTO DE PROCESO Y DE PROCEDIMIENTO _____	9
1.2.2 DIFERENCIA ENTRE PROCESO Y PROCEDIMIENTO _____	14
1.2.3 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO _____	15
1.3 EL ACTO ADMINISTRATIVO _____	21
1.3.1 DEFINICION _____	25
1.3.2 CARACTERISTICAS _____	27
1.3.3 CLASIFICACION _____	29
1.3.4 ELEMENTOS _____	33
1.4 LA DEFENSA JURIDICA DE LOS PARTICULARES FRENTE A LA ADMINISTRACION PUBLICA _____	
1.4.1 LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS _____	42
1.4.2 EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO _____	45
1.4.3 EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO _____	53

CAPITULO II

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

2.1 GENERALIDADES Y CONCEPTO _____	56
2.2 TIPOS _____	
2.2.1 EL RECURSO ADMINISTRATIVO ANTE LA MISMA AUTORIDAD _____	59
2.2.2 EL RECURSO JERARQUICO _____	59
2.2.3 EL RECURSO ANTE ORGANOS ESPECIALIZADOS _____	61

2.3	ELEMENTOS	
2.3.1	QUE EL RECURSO SE ENCUENTRE ESTABLECIDO EN LEY	63
2.3.2	LA EXISTENCIA DE UN ACTO ADMINISTRATIVO PREVIO	65
2.3.3	CAUSAR UN AGRAVIO AL PARTICULAR	66
2.3.4	LA EXISTENCIA DE UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA COMPETENTE	67
2.4	FORMALIDADES DE LOS RECURSOS	
2.4.1	INTERPOSICION POR ESCRITO	69
2.4.2	PRESENTACION OPORTUNA	72
2.4.3	PERIODO PROBATORIO	73
2.4.4	RESOLUCION DEL RECURSO	74

CAPITULO III

REGULACION DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACION

<b>CAP. I</b>		
3.1	SUPUESTOS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVOCACION	81
3.1.1	DETERMINACION DE CONTRIBUCIONES O SUS ACCESORIOS	81
3.1.2	NEGATIVA DE DEVOLUCION	83
3.1.3	RESOLUCIONES DE AUTORIDADES ADUANERAS	83
<b>CAP. II</b>		
3.2	REQUISITOS PARA SU TRAMITACION	86
3.2.1	POR ESCRITO	85
3.2.2	ACOMPANAR DIVERSOS DOCUMENTOS	86
3.2.2.1	ANEXO DE EXPRESION DE AGRAVIOS	88
3.2.2.2	DOCUMENTO QUE ACREDITE LA PERSONALIDAD DEL ACTUANTE	89
3.2.2.3	DOCUMENTO EN QUE CONSTE EL ACTO IMPUGNADO	89
3.2.2.4	CONSTANCIA DE NOTIFICACION DEL ACTO IMPUGNADO	89
3.2.2.5	LAS PRUEBAS DOCUMENTALES O, EN SU CASO, EL DICTAMEN PERICIAL	100
<b>CAP. III</b>		
3.3	IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVOCACION	
3.3.1	CUANDO SE HAGA VALER CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS	103
3.3.1.1	QUE NO AFECTEN EL INTERES JURIDICO DEL RECURRENTE	103
3.3.1.2	QUE SEAN RESOLUCIONES DICTADAS EN RECURSO ADMINISTRATIVO O DE CUMPLIMENTACION DE SENTENCIAS	103
3.3.1.3	QUE HAYAN SIDO IMPUGNADAS ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION	104
3.3.1.4	QUE SE HAYAN CONSENTIDO	104
3.3.1.5	QUE SEAN CONEXOS	104

3.3.1.6	EN CASO DE QUE NO SE AMPLIE EL RECURSO O - NO SE EXPRESE AGRAVIO ALGUNO	106
3.3.1.7	CONSISTENTES EN RESOLUCIONES EMITIDAS A -- SOLICITUDES DE CONDONACION DE MULTAS	108
3.3.1.8	QUE SEAN REVOCADOS POR LA AUTORIDAD	108
3.3.1.9	QUE NO ESTEN COMPRENDIDAS EN EL ARTICULO - 117 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION	109

**CAP 4.**

3.4	RESOLUCION <b>DEL RECURSO ADUO.</b>	
3.4.1	EFFECTOS QUE PRODUCE LA RESOLUCION QUE PONGA FIN AL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACION	109
3.4.1.1	DESECHARLO POR IMPROCEDENTE	110
3.4.1.2	SOBRESEER EL RECURSO INTENTADO	112
3.4.1.3	CONFIRMAR EL ACTO IMPUGNADO	112
3.4.1.4	MANDAR REPONER EL PROCEDIMIENTO ADMINIS--- TRATIVO	113
3.4.1.5	DEJAR SIN EFECTOS EL ACTO IMPUGNADO	114
3.4.1.6	MODIFICAR EL ACTO IMPUGNADO O DICTAR UNO - NUEVO QUE LO SUSTITUYA	116

**CAP 5**

3.5	VENTAJAS DE <sup>la</sup> UTILIZACION <b>DE RECURSO ADUO</b>	121
3.5.1	EVITA AL RECURRENTE UNA IMPARTICION DE JUSTICIA - ONEROSA	122
3.5.2	PERMITE A LA AUTORIDAD CORREGIR SUS PROPIOS - - - ERRORES	124
3.5.3	HACE EXPEDITA LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA	125

CONCLUSIONES	132
--------------	-----

BIBLIOGRAFIA	136
--------------	-----

INDICE	140
--------	-----